



СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ИНТЕГРАЦИЈЕ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

Радован Д. Вукадиновић, Борис Ђ. Кривокапић,
Драган Ђукановић, Душан С. Ракитић

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Дејан Миленковић, Зоран Стојановић, Драгана Коларић,
Горан Н. Бошковић, Сретен М. Југовић
Марија Костић, Владимир Џамић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Мирољуб Јевтић, Владимир В. Ајзенхамер,
Наташа М. Јовановић, Горан Буцак, Миле Ракић,
Марко Б. Тмушић, Милан М. Кеџман

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Весна Станковић Пејновић, Предраг Терзић,
Биљана Витковић



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

UDK 32

Година XXII vol. 49

Број 3/2015.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@spmbeograd.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 3/2015. XXII vol. 49

Главни и одговорни уредник

Живојин Ђурић

Заменик главног и одговорног уредника и уредник енглеског издања

Ђорђе Стојановић

Извршни уредници

Дејана Вукчевић

Миша Стојадиновић

Редакција часописа

Милан Јовановић, Милош Кнежевић, Живојин Ђурић,
Дејана Вукчевић, Јасна Милошевић Ђорђевић, Ђуро Бодрожић,
Ђорђе Стојановић, Миша Стојадиновић

Секретари часописа

Драган Траиловић,

Слађана Младеновић, Младен Лишанин

Савет часописа

Зоран Аврамовић, Сретен Сокић, Милован Митровић, Радослав Гађиновић,
Миломир Степић, Драган Симеуновић, Милан Брдар, Зоран Стојиљковић,
Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић, Михаило Пешић

Чланови савета из иностранства

Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,
Виталиј Шаров, Iver B. Neumann, Goran Kovacic

Пословни секретар

Смиљана Пауновић

E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПМ/SPT налазе се и доступни су
у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Еселоге д.о.о, Београд

Тираж: 500 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати,
било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача.
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су
аутори запослени.

С Р П С К А П О Л И Т И Ч К А М И С А О

САДРЖАЈ

In memoriam

Проф. др Михаило Пешић	7-10
<i>Уводник</i>	11-12

Тема броја:

ИНТЕГРАЦИЈЕ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

Радован Д. Вукадиновић

ОЈАЧАНА САРАДЊА: ПУТ КА ИНТЕГРАЦИЈИ ИЛИ ДЕЗИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	15-32
--	-------

Борис Ђ. Кривокапић

ДОБРЕ УСЛУГЕ И ПОСРЕДОВАЊЕ У РЕШАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ СПОРОВА	33-49
---	-------

Драган Ђукановић

РЕПУБЛИКА СРБИЈА И ЦРНА ГОРА – АНАЛИЗА БИЛАТЕРАЛНИХ ОДНОСА И ПРОБЛЕМА НАКОН 2006. ГОДИНЕ	51-70
--	-------

Душан С. Ракитић

БУДУЋНОСТ КОНКОРДАТА У СВЕТЛУ ТЕНДЕНЦИЈА РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ И ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	71-90
--	-------

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Дејан Миленковић

МОГУЋИ МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИСТРАЖИВАЊУ ПРИМЕНЕ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	91-110
--	--------

Зоран Стојановић, Драгана Коларић

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У НАУЦИ КРИВИЧНОГ ПРАВА И КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО СРБИЈЕ	111-136
---	---------

Горан Н. Бошковић, Сретен М. Југовић

КОРУПЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СПЕЦИФИЧНОСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ	137-155
--	---------

<i>Марија Костић, Владимир Цамић</i> ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У ОКВИРУ КОНЦЕПТА ЉУДСКИХ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	157-170
---	---------

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

<i>Мирољуб Јевтић</i> ИСЛАМ КАО ЧИНИЛАЦ ПОЛИТИЧКОГ ИДЕНТИТЕТА У БИВШОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ	171-188
--	---------

<i>Владимир В. Ајзенхамер, Наташа М. Јовановић</i> АНАЛИЗА ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРА У РЕПУБЛИЦИ ТУРСКОЈ 2015. ГОДИНЕ СА ОСВРТОМ НА ИСТОРИЈСКУ ГЕНЕЗУ ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА	189-209
--	---------

<i>Горан Буџак, Миле Ракић</i> ОДРЖИВОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ КАПАЦИТЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ	211-230
--	---------

<i>Марко Б. Тмушић, Милан М. Кеџман</i> РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ	231-251
--	---------

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

<i>Весна Станковић Пејновић</i> КАПИТАЛ У ХХИ ВЕКУ	253-262
---	---------

<i>Предраг Терзић</i> ПЕСИМИСТИЧКА АНТРОПОЛОГИЈА ЗИГМУНДА ФРОЈДА	263-267
--	---------

<i>Биљана Витковић</i> ВАЖНОСТ УСКЛАЂЕНОГ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ КОМУНИЦИРАЊА ЗА ДРУШТВЕНИ ПРОСПЕРИТЕТ.....	267-272
---	---------

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

In memoriam

Проф. др Михаило Пеших 7-10

Introductory word 11-12

This Issue's Theme:

INTEGRATIONS AND INTERNATIONAL LAW

Radovan D. Vukadinovic

ENHANCED COOPERATION:
THE WAY TO INTEGRATION OR DISINTEGRATION
OF THE EUROPEAN UNION 15-32

Boris Dj. Krivokapic

GOOD OFFICES AND MEDIATION IN
INTERNATIONAL DISPUTES SETTLEMENT 33-49

Dragan Djukanovic

THE REPUBLIC OF SERBIA AND MONTENEGRO –
ANALYSIS OF BILATERAL RELATIONS AND
PROBLEMS AFTER 2006 51-70

Dusan S. Rakitic

THE FUTURE OF CONCORDATS IN THE LIGHT
OF EVOLUTIVE TENDENCIES OF INTERNATIONAL
AND EUROPEAN UNION LAW 71-90

LAW AND POLITICS

Dejan Milenkovic

POTENTIAL METHODOLOGICAL APPROACH TO
RESEARCH THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE
OF SUBSIDIARITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA 91-110

Zoran Stojanovic, Dragana Kolaric

CONTEMPORARY TRENDS IN SCIENCE OF CRIMINAL
LAW AND CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC
OF SERBIA 111-136

<i>Goran N. Boskovic, Sreten M. Jugovic</i> CORRUPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA – PARTICULARITIES AND INSTITUTIONAL PREVENTIVE MECHANISMS	137-155
--	---------

<i>Marija Kostic, Vladimir Dzamic</i> THE RIGHT OF ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION WITHIN THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS AND ENVIRONMENTAL POLICY	157-170
---	---------

ESSAYS AND STUDIES

<i>Mirosljub Jevtic</i> ISLAM AS A FACTOR OF POLITICAL IDENTITIES IN FORMER YUGOSLAVIA	171-188
--	---------

<i>Vladimir V. Ajzenhamer, Natasa M. Jovanovic</i> ANALYSIS OF LEVEL OF DEMOCRACY IN PARLIAMENTARY ELECTIONS IN 2015. IN THE TURKISH REPUBLIC WITH REVIEW OF THE GENESIS OF THE ELECTORAL PROCESS	189-209
---	---------

<i>Goran Budzak, Mile Rakic</i> SUSTAINABILITY OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN REPUBLIC OF SERBIA UNDER GLOBALISATION CONDITIONS	211-230
--	---------

<i>Marko B. Tmusic, Milan M. Kecman</i> TAX SYSTEM REFORM IN SERBIA	231-251
--	---------

REVIEWS

<i>Vesna Stankovic Pejnovic</i> CAPITAL IN XXI CENTURY	253-262
---	---------

<i>Predrag Terzic</i> PESSIMISTIC ANTHROPOLOGY OF SIGMUND FREUD ..	263-267
---	---------

<i>Biljana Vitkovic</i> WHY NATIONS FAIL: THE ORIGINS OF POWER, PROSPERITY AND POVERTY	267-272
--	---------

IN MEMORIAM

Проф. др Михаило Пешић

У недељу, 02. 08. 2012. године, преминуо је проф. др Михаило Пешић, дугогодишњи професор Факултета политичких наука у Београду у пензији и сарадник Института за политичке студије у Београду. Наш драги професор Мића, како смо га звали, ми његови студенти, колеге и пријатељи, оставио је веома значајан траг у нашој друштвеној науци, али и у раду Института за политичке студије. Он је сарадњу са Институтом започео још 1977. године на пројекту „Идејно-политички ставови грађана СФРЈ на привременом боравку у иностранству“, а потом и као руководилац Сектора за идејно-политичко образовање у Институту. Све до своје смрти, професор Пешић активно је сарађивао са Институтом на припреми и реализацији многих научноистраживачких пројеката, на покретању и уређивању научних часописа, укључујући и овај часопис, као и на развоју научноистраживачког подмлатка.

Проф. др Михаило Пешић рођен је 8. новембра 1940. године у селу Буниброд, општина Лесковац. Након завршене основне школе и гимназије, уписао је студије социологије на Филозофском факултету у Београду, школске 1958/1959. године и завршио их у предвиђеном року. После основних студија, професор Пешић завршио је магистарске (1971) и докторске студије (1975) на Факултету политичких наука у Београду.

Своју радну каријеру професор Пешић започео је у Радиотелевизији Београд 1967. године, где је радио најпре као истраживач програма, а потом као руководилац аналитичко-истраживачке службе и саветник за унутрашњу политику и привреду у генералној управи РТБ. На Факултет политичких наука професор Пешић дошао је средином 1975. године и на овом факултету биран је у сва наставно-научна звања, укључујући и звање редовни професор (1988). Током 2004. године професор Пешић прешао је

на Универзитет „Сингидунум“ и ту је радио до 2007. године када је пензионисан. На овом универзитету убрзо је изабран за професора емеритуса, тако да је свој радни век продужио све до 2012. године. Целокупна професионална активност професора Пешића може се сагледати кроз три кључна сегмента: научноистраживачки, наставни и друштвени.

Научноистраживачку активност професор Пешић започео је још као студент последипломских студија и током рада у Радио-телевизији Београд, а потом још интензивније наставио након доласка на Факултет политичких наука. Он је учествовао или био руководилац у многим научноистраживачким пројектима. У жижи његовог интересовања у почетку су нарочито била изражена емпиријска истраживања актуелних тема социјалне структуре југословенског друштва, а потом компаративна теоријска истраживања о друштву, друштвеној структури, друштвеним променама, друштвеним заједницама и социјалној стратификацији. Професор Пешић је, заједно са професором Славомиром Милосављевићем, укључивао и студенте у истраживачке тимове, инсистирајући стално на њиховом увођењу у емпиријска истраживања. То је резултирало и формирањем студентских истраживачких тимова на Факултету политичких наука, који су крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година били веома угледни на Универзитету у Београду, јер су освајали многе награде за научноистраживачки рад, као и у пар наврата Октобарску награду Града Београда.

Резултате својих истраживања професор Пешић излагао је на бројним научним скуповима у земљи и иностранству и објављивао у многим монографијама, часописима и зборницима радова. Кроз научноистраживачки рад, професор Пешић дао је изузетан допринос развоју методологије емпиријских истраживања, синтези и развоју социолошких теорија, као и изучавањима социјалне структуре друштва.

У настави на Факултету политичких наука, као и на факултетима Универзитета „Сингидунум“ професор Пешић провео је скоро четрдесет година. Држао је предавања на основним и последипломским студијама из наставних предмета: Општа социологија, Методологија научних истраживања и Савремене социолошке теорије. Његова предавања била су веома цењена, инспиративна и омиљена међу студентима. У испитивању је био стрпљив, праведан и доследан, јер су његови испити били веома предвидљиви, једноставно морало се знати! Уједно, ваља указати и на одговорно, критичко и педагошки умесно учешће професора Пешића у припреми и одбрани бројних дипломских, специјалистичких, ма-

гистарских и докторских радова. Осим наставе на Факултету политичких наука и на факултетима Универзитета „Сингидунум“, професор Пешић био је ангажован у многим партијским и омладинским политичким школама, где је држао предавања, а за неке од њих је писао програме и одговарајуће приручнике.

Друштвени ангажман професора Михаила Пешића такође је изузетно вредан пажње. Он је углавном био испољен у сфери просветне политике, нарочито развоја високог образовања. Почетком 1984. године професор Пешић именован је за помоћника председника Републичког комитета за образовање и физичку културу, где је био посебно задужен за функционисање и развој вишег и високог образовања (1984-1988), што би у садашњем систему организације власти одговарало функцији помоћника министра просвете. Затим, био је у два мандата југословенски представник у Фулбрајтовој комисији за унапређење и развој америчко-југословенске просветне, научне и културне сарадње; члан републичког и југословенског координационог одбора за питања страних студената; проректор Универзитета у Београду (1991-1993); члан првог сазива Комисије за акредитацију и проверу квалитета високошколских образовних установа у Србији (2006-2011) и сл. На овим и многим другим местима остао је веома запажен траг професора Пешића, који се у суштини огледао у личном доприносу дефинисању и реализацији просветне политике у Србији у области високог образовања, његовом развоју и великом угледу у свету.

Професор Михаило Пешић припада првој генерацији школованих социолога на Филозофском факултету у Београду, која је дала изузетан допринос у истраживањима југословенског друштва и утицала на образовање многих нараштаја. Још од дипломирања па све до краја радног века професор Пешић био је активан члан Српског социолошког друштва, што указује да је придавао велики значај овом професионалном удружењу и својој струци. Упамћен је као изузетан педагог, веома омиљен и поштован од стране студената и професора. У науци је оставио неизбрисив траг у изучавањима и развоју социолошких теорија, у емпиријским истраживањима социјалне структуре друштва и развоју методологије друштвених истраживања. У свом друштвеном ангажовању дао је изузетан допринос развоју и угледу високог образовања у Србији, нарочито подизању квалитета студија и непрестаном залагању за статус високог образовања као кључног чиниоца друштвеног развоја.

Професор Михаило Пешић био је човек од изузетног интегритета, интелектуалац критичан и креативан; друштвено одго-

ворна личност; човек у сагласју са својим временом и људима око себе, али увек склон искораку испред ка бољем, прогресивнијем и слободнијем. То је био професор Мића Пешић!

Јован Базић
Универзитет у Приштини – Косовска Митровица

УВОДНИК

Поштоване колеге, тема најновијег броја часописа Српска политичка мисао носи назив „Интеграције и међународно право“. Међународне интеграције са собом доносе велики број изазова на које савремена демократска држава мора да одговори. У овом броју часописа се разматрају промене које се дешавају у контексту међународног права, као и начин на које се те промене одражавају на функционисање политичких институција у контексту међународних интеграција. У том смислу, рад Радована Вукадиновића анализира могућности ојачане сарадње полазећи од тезе да разлике које постоје између држава чланица, намећу потребу примене различитих метода диференциране интеграције и да ће њихово све чешиће коришћење у значајној мери ЕУ трансформисати у Унију са више концентричних кругова и довести до ерозије јединственог правног поретка ЕУ. После ове интересантне студије Борис Кривокапић истиче да међу најважније начине мирног решавања међународних спорова спадају добре услуге и посредовање. Ова веома значајна теоријска анализа проблема решавања међународних спорова пружа увид у то како функционишу државе на међународном нивоу које желе да своје супротстављене интересе реше на један миран демократски начин. Затим, следи рад Драгана Ђукановића који се бави српско-црногорским односима, у коме аутор показује како овај однос карактеришу одређени константни проблеми, а који су везани за још увек недефинисану међудржавну границу и положај Срба у Црној Гори и Црногораца у Србији. На крају овог тематског блока налази се рад Душана Ракитића који преиспитује будућност конкордата у светлу тенденција развоја међународног права и права Европске уније.

Поред главне теме у овом броју часописа налазе се још две веома интересантне рубрике. Рубрика „Право и политика“ је посвећена радовима у којима аутори разматрају нека веома актуелна питања везана за Републику Србију као што су примена начела супсидијарности, савремене тенденције у науци кривичног права и кривичног законодавства, али и институционални механизми за спречавање корупције у јавној управи Републике Србије. У већ стандардној рубрици под називом „Огледи и студије“ се такође налази велики број радова који се баве подједнако актуелним темама.

Поштоване колеге надамо се да ће и овај број часописа својим избором радова и тема оправдати квалитет који наш часопис ужива, као и да ће одговорити потребама вашег научно-истраживачког рада. Истовремено вас позивамо да своје радове за следећи број часописа можете слати најкасније до 20. новембра 2015. године.

ТЕМА БРОЈА

**ИНТЕГРАЦИЈЕ И
МЕЂУНАРОДНО ПРАВО**

Радован Д. Вукадиновић

Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу

ОЈАЧАНА САРАДЊА: ПУТ КА ИНТЕГРАЦИЈИ ИЛИ ДЕЗИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Под ојачаном сарадњом се подразумева сарадња коју остварује одређени број држава чланица у складу са правом Европске уније (ЕУ) у којој те државе преузимају већа права и обавезе ради остваривања циљева који нису могли бити остварени на други начин и у разумном року у Унији, у складу са општим циљевима Уније. Таква сарадња доводи до различитих економских, политичких и правних последица, али је предмет рада ограничен само на правну природу и анализу услова и начина спровођења ојачане сарадње.

Аутор полази од тезе да разлике које постоје између држава чланица, намећу потребу примене различитих метода диференциране интеграције и да ће њихово све чешће коришћење у значајној мери ЕУ трансформисати у Унију са више брзина или са више концентричних кругова и довести до ерозије јединственог правног поретка ЕУ, што ће и саму ЕУ трансформисати у све лабавији конфедерални савез држава чланица. С обзиром да је Влада Републике Србије као један од политичких приоритета поставила што брже чланство Србије у Европској унији, ово питање осим теоријског има и практични значај.

Кључне речи: ојачана сарадња, диференцирана интеграција, Европска унија, криза, државе чланице ЕУ

1. НАСТАНАК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО ПОЛИТИЧКЕ ИДЕЈЕ И НОРМАТИВНОГ ОКВИРА ЗА ОЈАЧАНУ САРАДЊУ

1.1. Корени ојачане сарадње

Дуготрајна и свеобухватна криза у којој се ЕУ налази већ од 2008. године, је покренула низ питања, за које су једни мислили да су решена, а други да су привременог и пролазног карактера.¹⁾ Стварност је, међутим, демантовала и једне и друге. Насупрот почетном веровању да је у питању криза привременог и секторског карактера, време је показало да се почетна финансијска криза проширила и на остале области привређивања у готово свим државама и да је добила размере светске економске (опште) кризе, која је еуфемистички названа СЕКА. Осим што је у државама чланицама ЕУ изазвала низ недоумица у погледу начина решавања, криза је покренула и питање међусобног политичког поверења држава чланица, као и праваца даљег развоја Уније. У склопу тих расправа је оживела и дискусија о месту и улози разних метода диференциране интеграције, а посебно метода ојачане сарадње. Једни су у ојачаној сарадњи видели „Коперниканску револуцију“⁽²⁾ и спасоносни рецепт који ће не само сачувати, него и ојачати ЕУ методом „изнутра“.³⁾ Други су, пак, сматрали да ће ојачана сарадња довести до „уставног хаоса“⁽⁴⁾ „неконтролисаног напада“⁽⁵⁾ и „природне

- 1) У домаћој литератури вид. прилоге штампане у Зборнику радова „Криза Европске уније, шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом“, Београд, 2013, уред. Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић. У литератури на страним језицима, између осталих: Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2011; José María Beneyto, Julia Baquero, Belén Becerril, Michael Bolle, Marise Cremona, Sönke Ehret, Vicente López-Ibor, Jerónimo Maillo (Едс.), *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: the Challenge of Enhanced Cooperation*, Fundación Univ. San Pablo, 2009, као и интересанту студију Joan DeBardeleben, Crina Viju, *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia*, Palgrave Macmillan, 2013, посебно “Introduction” Joan DeBardeleben, Crina Viju; J. McCormick, *Crisis and the Future of Europe*, *Cicero Foundation Great Debate Paper* No. 12/06, стр. 4.
- 2) Vlad Constantinesco, Les clauses de coopération renforcée, 33(1997) *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 751, стр. 752.
- 3) Guy Verhofstadt, Govor održan у European Policy Centre: A Vision for Europe (Sep. 21, 2000), на <http://www.europa.eu.int/futurum>.
- 4) Deidre Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, 30(1993) *Common Market Law Review* 17.
- 5) Stephen Weatherill, If I'd Wanted You to understand I Would Have Explained It Better', u: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, 21, стр. 22 (David O'Keefe & Patrick Twomey eds.,

контрадикције у примени и очувању јединства права ЕУ⁽⁶⁾ која ће ослабити кохезију држава чланица ЕУ, а саму Унију дезинтегрисати у више целина.

Разлоге коришћења различитих метода диференциране интеграције па и метода ојачане сарадње би, осим у економским разликама, требало тражити у „евросклерози“ која је 1970 тих година прошлог века захватила ЕЕЗ. Евросклероза се манифестовала као непостојање идеје „шта даље“,⁽⁷⁾ у ком правцу треба да се развија ЕЕЗ након што је средином 1968. године свечано прокламовано да је и пре предвиђеног рока успостављено заједничко европско тржиште.⁽⁸⁾ Након извесних колебања и разматрања различитих идеја, решење кризе је виђено у спровођењу две политике: политике ширења чланства и политике продубљавања интеграционих односа унутар Заједнице.⁽⁹⁾ Спровођење политике сталног продубљавања интеграционих процеса је подразумевало постављање и остваривање увек нових циљева прихватљивих и остваривих од стране свих држава чланица. Међутим, већ је 70. тих година прошлог века тадашњи немачки савезни канцелар Вили Брант (*Willy Brandt*) наговестио да се мора уважити чињеница да у оквиру јединствене Европске економске заједнице (у даљем тексту ЕЕЗ) постоје државе чланице које су економски способне и политички вољне да између себе развију већи степен сарадње од оног који је дефинисан у Оснивачким уговорима и тиме наговестио коришћење разних метода диференциране интеграције и ојачане сарадње.⁽¹⁰⁾ Овакву политичку идеју су касније у истом или сличном облику прихватили и неки други политичари.⁽¹¹⁾ Тако предложена диференцирана интеграција се темељила на уверењу да су све државе чла-

Oxford, Hart Publishing, 1999).

- 6) Daniel Thym: "United in Diversity" - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, стр. 1734.
- 7) Vid. Anil Awesti, The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s, *L'Europe en formation* No 353-354, automne-hiver 2009, стр. 39-53.
- 8) Вид. Радован Д. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2014, стр. 179.
- 9) Вид. Steven Blockmans and Sacha Prechal, The European Integration Process: A Continuum of 'Deepening' and 'Widening', у: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2007, стр. 2.
- 10) Willy Brandt, "Rede vor der Organisation Française du Mouvement Européen", *Europa-Archiv* 1975, стр. 33-38, на стр. 36.
- 11) Француски премијер Едуар Баладур (Edouard Balladur), *Le Monde*, 30.11.1994, No. 15503, стр. 9. се залагао за федерални метод са више брзина, као Европу променљиве геометрије.

нице ЕЕЗ економски способне, али да нису политички спремне да у истом моменту преузму већи степен интеграције.¹²⁾ С обзиром да је диференцирана сарадња сматрана прихватљивом за све државе чланице, називана је и „диференцијацијом у служби убрзане интеграције“.¹³⁾

Наведене политичке идеје су делимично правно уобличене у Јединственом европском акту (*Single European Act*, у даљем тексту ЈЕА), од 1986. године, у члановима 8Ц, 130А и 130Т. Одредбама члана 8Ц ЈЕА Комисија је била овлашћена да приликом формулисања својих предлога ради остваривања унутрашњег тржишта, „узме у обзир напоре које су неке привреде, које показују разлике у степену своје развијености, поднеле у периоду успостављања унутрашњег тржишта“ и да у складу са тим предложи одговарајуће прописе. Одредбама члана 100А било је предвиђено право државе чланице да уместо мера хармонизације „због важних потреба или потребе заштите животне средине...“ примени своје националне прописе. Овакво одступање је названо *opt-out* клаузулом, тј. као овлашћење државе чланице да одступи од неке обавезе или да не учествује у остваривању одређених циљева који обавезују остале државе чланице.¹⁴⁾ Одредбама члана 130Т, било је дато право појединим државама чланицама да примењују и уводе строже заштитне мере у вези заштите околине, ако су у складу са Уговором о оснивању. Међутим, независно од облика сарадње који су били институционализовани у ЈЕА, у пракси је спровођена и тзв. вануговорна диференцирана интеграција, мимо правила комунитарног права, углавном у складу са правилима међународног права, као што је Шенгенски споразум.

1.2. Кратак историјски преглед

Након што је у ЈЕА ближа сарадња била предвиђена као могућност и као облик диференциране интеграције, Споразумом из Мастрихта, од 1992. године, су одређени правни оквири сарадње и области у којима се могла успостављати, као што су монетарна

12) Вид. Dominik Hanf, Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice, u: The Many Faces of Differentiation in EU Law (Eds. B. de Witte, D. Hanf and E. Vos), Intersentia, 2001. стр. 4.

13) Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer, 2013. стр. 790.

14) Вид. Claus Dietrich Ehlermann, "Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Vertragsprinzip", *Europarecht* (1997) стр. 362-397, на стр. 366-367; Daniel Thym, "United in Diversity" - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, стр. 1732.

унија, социјална заштита и заједничка спољна и безбедносна политика.¹⁵⁾ Касније су, Уговором из Амстердама, одредбе о „ближој сарадњи“ преименоване у наслов о „ојачаној или проширеној сарадњи“ (*enhanced cooperation*),¹⁶⁾ а нека од достигнућа ванинституционалне сарадње су комунитаризована уношењем у тадашњи други и трећи стуб Уговора о Европској унији.

Остављајући по страни терминолошке и појмовне дилеме,¹⁷⁾ ојачана сарадња се може у општем смислу одредити као облик диференциране интеграције у којој један број држава чланица Уније преузима већа права и обавезе ради остваривања циљева који нису могли бити остварени на други начин и у разумном року у Унији, али су у складу са општим циљевима Уније.

Данас је ојачана сарадња регулисана у Споразумом из Лисабона, од 2007. године, који је ступио на снагу 2009. године. Опште одредбе и услови за ојачану сарадњу се налазе у Уговору о ЕУ (члан 20 УЕУ), док се посебне одредбе налазе у члановима 326-334. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Наведеним одредбама регулисани су циљеви сарадње, предмет сарадње, минимални број држава које морају у томе учествовати, однос према државама чланицама које у томе не учествују, поступак, опозив и престанак сарадње.

У поређењу са решењима која су му претходила, Лисабонским уговором су уведени и нови облици сарадње, тзв. „*inbuilt closer cooperation*“, стална структурна сарадња (*Permanent Structural Cooperation*) у области безбедносне и одбрамбене политике.¹⁸⁾ У теорији не постоји јединствени став око домашаја ове сарадње. Једни у њој виде могућност стварања чвршће одбрамбене заједнице између одређеног броја држава чланица ЕУ. Други у томе виде могућност да одређени број држава чланица „преузму већу одговорност у међународној заједници.“¹⁹⁾

15) Вид чл. J4.5. Уговора о ЕУ.

16) У раду је *enhanced cooperation* преведена као ојачана а не као проширена сарадња, јер је реч о јачој или интензивној сарадњи између појединих држава чланица, а не о њеном „ширењу“ на друге државе чланице.

17) У раду се ојачана сарадња третира као један од облика диференциране интеграције, мада у теорији нема јасног терминолошког и појмовног разграничења. Вид. Dominik Hanf, *н. дело*. стр. 4. који изједначава појмове диференцијација и ојачана сарадња.

18) Вид. чл. 42(6), 43(1), 46. УФЕУ, као и Протокол бр. 10. уз Уговор о Европској унији.

19) Вид. 7. став Протокола о сталној сарадњи успостављеној чланом 42. Уговора о Европској унији.

1.3. Облици ојачане сарадње

Државе чланице могу да успоставе сарадњу између себе, унутар Заједнице/Уније, и са трећим државама нечланицама, ван Уније. У том смислу се може разликовати унутрашња (*intrastate*) и спољна (*interstate*) ојачана сарадња. Спољна сарадња се успоставља у складу са правилима међународног права,²⁰⁾ обично закључивањем мултилатералног међународног уговора/споразума, с тим што основ за такву сарадњу мора постојати у Уговорима о оснивању. У УФЕУ овај облик сарадње је предвиђен за регионалне савезе, као што су између Белгије и Луксембурга, као и између Белгије, Луксембурга и Холандије, „у мери у којој се циљеви тих регионалних савеза не постижу применом Уговора“.²¹⁾

Сарадња може бити предвиђена и декларацијама уз Уговоре о оснивању или уз уговоре о пријему. У овом смислу је Декларацијом број 28. уз финални акт о пријему Аустрије, Финске и Шведске у ЕУ предвиђена као могућност ојачана нордијска сарадња између Финске, Шведске и Норвешке.

Посебан облик диференциране интеграције и ојачане сарадње је успостављен Уговором о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (*Fiscal Compact*).²²⁾ Особеност овог Уговора је у начину настанка, правној природи и односу према праву ЕУ.²³⁾

1.4. Правна природа правила о ојачаној сарадњи

Код ојачане сарадње би требало разликовати три фазе: фазу преговора, фазу реализације и престанак или окончање ојачане сарадње.²⁴⁾ Све три фазе су регулисане одговарајућим правилима која су садржана у примарним и секундарним изворима права ЕУ, а само поједина питања су регулисана и правилима међународног права. С обзиром на предмет и питања која регулишу, правила се могу поделити у материјално правна и процесно правне природе.

20) Andrea Ott, A Flexible Future for the European Union: The Way Forward or a Way Out?, u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, TMC Asser Press, 2007, str. 136.

21) Вид. члан 350. УФЕУ.

22) Hermann-Josef Blanke and Stelio Mangiameli, *н. дело*, стр. 800. марг. бр. 22.

23) Вид. Радован Вукадиновић, Неке карактеристике Уговора о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, у зборнику радова: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарцић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр.78-88.

24) Вид. Funda Tekin and Wolfgang Wessels, Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?, *EIPASCOPE* 2008/1, str.

Првима се регулишу материјални услови или захтеви које мора да буду испуњени да би ојачана сарадња била одобрена. Другим правилима је прописан поступак или процедура која мора бити поштована. У погледу правне природе самих правила, у правној теорији не постоји јединствени став да ли су питању правила уставног карактера која имају значај начела или принципа²⁵⁾ или је реч о уобичајеним правилима којима се регулише конкретне правне ситуације. Једна група аутора сматра да је реч о посебним правилима уставне природе или уставног карактера, док други сматрају да су у питању обична правна правила.²⁶⁾

Суд правде ЕУ се о томе није изјашњавао. Сматрамо да је реч о апстрактним правним правилима која имају начелни карактер којима треба дати значај принципа (или начела) која чине уставни или институционални оквир функционисања Европске уније.²⁷⁾

2. ОЈАЧАНА САРАДЊА КАО МЕТОД ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ САРАДЊЕ

2.1. Методи диференциране интеграције

У теорији се наводе бројни методи сарадње који су обухваћени генеричним појмом диференциране интеграције, као и различити критеријуми поделе.²⁸⁾ За предмет овог рада је од значаја разликовање метода *opt-out*, метода сарадње и верификације и метода ојачане сарадње. Метод *opt-out* карактерише право држава чланица да не примењују поједине одредбе Уговора о оснивању, тј. да слободно преузму или не преузму обавезе које су прописане таквим одредбама, а које су садржане у *opt-out* клаузулама. Пример за са-

25) Вид. Бранко Ракић у предговору књиге Јелене Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011, стр. 15. говори о принципу.

26) Dominik Hanf, *н. дело*, на стр. 5. наводи да су се Француска и Немачка залагале за прво решење, док су друго решење подржавале остале државе чланице Уније и Комисија. Andrea Ott, *Unity in Diversity? Differentiation in EU Law and policy in an Enlarged European Union*, European Centre Natolin, Working Paper 2004, на стр. 54. у напомени бр. 10. наводи да је питање спорно.

27) Alan Dashwood, Michael Dougan, Bary Rodger, Eleanor Spaventa and Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, str. 124-131. ојачану сарадњу квалификују као секундарни облик флексибилности (стр. 127); Koen Lenaerts and Peter Van Nuffel, *European Union Law*, Sweer & Maxwell, Kondon, 2011, str. 728-733 квалификују ојачану сарадњу као облик ограничења појединих држава чланица у одлучивању.

28) Вид. Јелена Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011, стр. 27; Маја Ковачевић, Диференцирана интеграција и криза економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарџић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 148.

радњу у складу са овим методом представља Шенгенски споразум, који је 1985. године потписало пет од тадашњих десет држава чланица ЕЕЗ. Данас су Споразум прихватиле 22 државе чланице и четири државе нечланице. Од шест држава чланица које су остале изван Споразума, четири чланице (Бугарска, Хрватска, Кипар и Румунија) су се правно обавезале да ће приступити Споразуму и да то желе. Једино су Ирска и Уједињено Краљевство оптирале да остану изван Шенгенске зоне.

Метод сарадње и верификације (*Mechanism for Cooperation and Verification CVM*) представља заштитну меру на коју се може позвати Комисија приликом пријема нових држава у ЕУ како би им за одређено време одложила примену појединих одредби (обавеза) из области слободе, сигурности и правде из Уговора о функционисању Европске уније. Европска комисија практикује да се у току преговора о пријему у Унију договори са трећом државом да одложи прихватање неких делова комунитарних тековина, или када би то било посебно тешко за нову чланицу, или због посебних интереса старих чланица.²⁹⁾ Разлика између овог метода и *opt-out* метода је у томе што у првом случају до изузимања од примене одређених одредби права ЕУ долази на иницијативу Комисије, док у другом случају такав изузетак захтевају државе чланице.

У сваком случају, и на један и на други начин, државе чланице су за себе резервисале право да учествују само у неким од заједничких политика.³⁰⁾ Зависно од врсте клаузуле чију примену су могле да прихвате или одбију, државе чланице су практично легализовале свој различит (диференцирани) положај у односу на остале чланице Уније. Већ су у Римском уговору о оснивању ЕЕЗ, биле предвиђене три групе ових клаузула:³¹⁾ које ограничавају примену Уговора о оснивању на одређену територију, које признају посебна одступања или изузетке у односу на оригинерне државе чланице или на касније примљене државе, и класичне заштитне клаузуле. У поменутих изменама Оснивачких уговора је настављено са праксом одобравања изузетака који су били предвиђени и у пратећим протоколима. Циљ заштитних клаузула је био да појединим држа-

29) Тако су Протоколом број 30. уз Лисабонски споразум, Пољска и Уједињено Краљевство резервисале право да не примењују у потпуности Повељу о основним људским правима.

30) Вид. Daniel Thym, "United in Diversity" - The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, *German Law Journal*, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005, str. 1732.

31) Dominik Hanf, *н. дело*, стр. 5.

вама чланицама пруже заштиту од негативног дејства појединих мера које су остале државе чланице биле обавезне да примењују.

У генералном смислу, дејство диференциране интеграције се манифестује као временско и као територијално.

У временском смислу, диференцирано дејство се постиже тако што се неке државе чланице или у потпуности ослобађају од примене појединих одредби, или се обавезују да их примене у неком каснијем временском периоду у односу на остале државе чланице Уније. Диференцирано територијално дејство се састоји у томе да се, због географских особености (на пример због острвског положаја Уједињеног Краљевства и Републике Ирске), поједине одредбе Уговора о оснивању не примењују на територији појединих држава чланица. Као посебан облик диференциране интеграције се сматра и давање дужег прелазног периода за испуњавање неких обавеза приликом пријема државе у ЕЕЗ/ЕУ или кроз признање права на оптирање. Тако је Споразумом из Мастрихта Данској и Великој Британији дато право да се не прикључе трећој фази монетарне уније, независно од испуњености критеријума конвергенције.³²⁾ Ова врста „асиметричног неучешћа“ Велике Британије и Данске³³⁾ је настављена и након Споразума из Амстердама, код прихватања Шенгенског споразума.³⁴⁾

2.2. Области и услови ојачане сарадње

У општем смислу, ојачана сарадња се може успоставити у свим областима које не спадају у искључиву надлежност Европске уније, али које су уређене Уговорима о оснивању. У питању су два услова: један негативан и једна позитиван. Према негативном услову, ојачана сарадња се може успоставити и спроводити само у областима које не спадају у искључиву надлежност Уније. Питања из искључиве надлежности Уније су изузете из ојачане сарадње јер тако пренета овлашћења имају тзв. испражњујуће дејство (*pre-emptive effect*).³⁵⁾

32) Вид. чл. 9. Протокола бр. 13, за Велику Британију и Протокол бр. 14. за Данску.

33) D. Thum, *н. дело*, стр. 1733.

34) Вид. Протоколе бр. 17, 19. и 20.

35) Amedeo Arena, *The Doctrine of Union Preemption in the EU Single Market: Between Sein and Sollen*, *Jean Monnet Working Paper* 03/10, доступно на <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/100301.pdf>. наводи да је Суд правде први пут у случају C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH (Budweiser)*, у мишљењу општег правобраниоца Ruiz-Jarabo Colomer, поменуо испражњујуће дејство [2009] ECR I-07721, тач. 93. Последњи приступ 18.08. 2015; Eugene Daniel Cross, “Pre-

Са друге стране, према позитивном услову, односно питање мора бити у надлежности Уније, а не у корпусу задржаних или резидуалних овлашћења држава чланица, јер се само на тај начин и ојачаном сарадњом у којој не учествују све државе чланице могу остварити циљеви Уније. Другачије речено, ојачана сарадња није предвиђена као средство за остваривање циљева држава чланица, већ циљева Уније који нису могли да буду остварени на други начин.

Према садржини, то могу бити питања из области заједничке спољне и безбедносне политике,³⁶⁾ али и друга питања из области које на спадају у искључиву надлежност ЕУ.

Сарадња се може успоставити само о оним питањима о којима државе чланице нису могле да постигну договор у оквиру редовног механизма договарања. Међутим, таква сарадња не сме да нарушава унутрашње тржиште, као ни економску и социјалну кохезију ЕУ. Док је захтев за ненарушавањем несметаног функционисања унутрашњег тржишта јасан и логичан, чини се да је захтев за ненарушавањем економске и социјалне и територијалне кохезије, осим у деклараторном смислу, тешко испунити и да је по садржини контрадикторан. Наиме, досадашњи примери ближе или ојачане сарадње углавном су имали за посредан или непосредан циљ јачање економских перформанси одређене групе држава или олакшавање коришћења неког од фактора репродукције: кретање радне снаге, промет робе, сарадња у грађанским и кривичним предметима и слично. Стога се чини да државе чланице између себе успостављају јачу сарадњу управо због тога што очекују неку корист или лакше остваривање неког економског циља, осим у областима заједничке спољне и безбедносне политике. Остваривање таквих легитимних циљева аутоматски слаби кохезију или јединство комунитарних циљева. Стога је у Уговору ову забрану требало релативизовати, захтевом да се не угрози несметано функционисање унутрашњег тржишта. Слична дилема се односи и тумачење захтева „да се не угрози територијална кохезија“. С обзиром да територијално јединство у смислу географских граница неће бити угрожено успостављањем ојачане сарадње, захтев је требало усмерити на то да се сарадњом не повећају разлике у економској развијености између одређених територија или региона у оквиру ЕУ. У

emption of Member State law in the European Economic Community: A framework for analysis", 29 (1992) *Common Market Law Review*, 447-472.

36) Више о томе вид. Дејана Вукчевић, „Облици флексибилне сарадње у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“, *Политичка ревија*, (XXII) IX, vol. 24, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, стр. 367–388.

истој функцији је и услов да ојачана сарадња не сме представљати „сметњу или средство дискриминације у трговини између држава чланица, нити може да има за последицу повреду правила конкуренције између њих“.³⁷⁾

Што се тиче односа држава чланица учесница (у сарадњи) и оних држава које су остале ван механизма ојачане сарадње, Уговором је у генералном смислу прописан узајамни услов да се, са једне стране, ојачана сарадња може спровести „само уз поштовање надлежности, права и обавеза држава чланица које у њој не учествују“,³⁸⁾ али и да те државе чланице не ометају спровођење проширене сарадње у којој не учествују. У погледу правне природе и значаја правних аката којима је регулисана ојачана сарадња, одредбама члана 20(4). УЕУ, изричито је предвиђено да „акти усвојени у оквиру ојачане сарадње обавезују само државе учеснице“, али није јасно речено да ли ова правила чине део права ЕУ и какав је хијерархијски однос према унутрашњем праву држава чланица учесница и према праву ЕУ. У одређивању природе требало би поћи од чињенице да их доносе или државе чланице ЕУ или њени органи: Савет, Европски парламент и Европска комисија. У првом случају се доносе у форми секундарних извора, а у другом случају у форми вишестраних међународних уговора. Тако је одредбама члана 329(2)(2). УФЕУ, прописано да успостављање ојачане сарадње одобрава Савет у форми одлуке, али је сама сарадња између држава чланица учесница најчешће регулисана одговарајућим међународним уговорима. Са становишта садржине, правила које доносе органи ЕУ или државе чланице у циљу остваривања ојачане сарадње не могу регулисати циљеве који су супротни општим циљевима ЕУ. Из овога се може закључити да и тако донети прописи не могу бити у супротности са правом ЕУ и да за њихово тумачење важе начела директног дејства, директне примене и примата права ЕУ.

Што се тиче значаја ових правила за треће државе, Уговор о ЕУ одређује да „не чине *acquis communautaire* који морају да прихвате државе кандидати за пријем у Унију“, што само потврђује да ова правила не чине део права ЕУ.

Услов да се циљеви предметне сарадње нису могли на други начин остварити заслужује додатно објашњење. Овде се као спорна постављају два питања: шта значи немогућност остваривања: да ли је у питању апсолутна или релативна немогућност. А ако је

37) Чл. 326(2) УФЕУ.

38) Чл. 327, прва реченица, УФЕУ.

реч о релативној немогућности, у ком смислу је релативизована: у територијалном или у временском смислу.

Наиме, као што је раније речено, одредбама члана 20(2). УЕУ, услов за ојачану сарадњу је да се циљеви такве сарадње нису могли остварити у разумном року од стране Уније као целине. Ово значи две ствари: прво, да су у питању области из подељене надлежности, друго, да је реч о релативној немогућности која се мери „разумним роком“.

У погледу прве дилеме, услов да се сарадња мора спровести само уз „поштовање надлежности, права и обавеза држава чланица које у њој не учествују“³⁹⁾ ваља тумачити као обавезу држава чланица учесница да не „поткрадају“ надлежности оних чланица које не учествују у сарадњи, као и да не утичу на њихова права и обавезе. Мисли се на права и обавезе по оним питањима која су обухваћена предметом ојачане сарадње. Државе неучеснице при томе задржавају право да се у каснијем моменту прикључе таквој сарадњи и то им право не могу довести у питање државе које учествују у ојачаној сарадњи. Што се тиче надлежности којима располаже Европска унија, иако то није изричито речено, забрана њиховог поткрадања је садржана у услову да се ојачана сарадња не може одвијати у областима које спадају у њену искључиву надлежност. Искључиве надлежности су у Лисабонском споразуму први пут јасно наведене и пописане у члану 3. УФЕУ. Према одредбама овог члана, Унија располаже искључивим надлежностима у следећим областима: царинске уније, успостављања правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта, монетарне политике за државе чланице чија је монета евро, очување биолошких морских ресурса и заједничке трговинске политике. Од овог услова је потребно разликовати захтев да ојачана сарадња штити интересе Уније и јача њене интеграционе процесе. Одредбе о интересима Уније су садржане у члану 3(5). УЕУ. Наведеним одредбама се прво констатује да Унија у својим односима са осталим делом света „подржава и унапређује своје вредности и интересе“. Као интереси су наведени: допринос миру, безбедности, трајни развој планете, солидарност и узајамно поштовање између народа, слободна и правична трговина, искорењивање сиромаштва и заштита људских права.

Услов да се ојачаном сарадњом мора омогућити „остваривање циљева Уније, заштита њених интереса и јачање интеграционих процеса“ само на први поглед је декларативног карактера. Смисао

39) Чл. 327. УФЕУ.

овог ограничења је далекосежан и пред ојачану сарадњу поставља низ ограничења која се морају поштовати како би се спречило „разводњавање“ постојећих достигнућа или остваривање нових, који нису у интересу Уније и оних држава чланица које не учествују у сарадњи. Они су у члану 3. УЕУ, сумирани као унапређење мира, својих вредности и благостања својих народа, обезбеђење подручја слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, успостављање унутрашњег тржишта и трајан и уравнотежен економски раст, стабилне цене, високо конкурентна тржишна и друштвена привреда, очување и унапређење животне средине, борба против социјалне искључености и дискриминације, економско, друштвено и територијално јединство и солидарност између држава чланица и поштовање богате културне и језичке разноликости, заштита и унапређење европског културног наслеђа. То практично значи да државе чланице могу одабрати само оне циљеве ојачане сарадње који се уклапају у опште циљеве Уније и који су компатибилни са њима. На тај начин се избегава опасност да се спровођењем ојачане сарадње створи ЕУ *a la carte*.

Што се тиче друге дилеме, није јасно ко ће арбитражити у погледу дужине разумног рока: Савет или Комисија. У сваком случају, Савет мора доказати да је његова одлука само „последње средство“ на које се могу ослонити државе чланице учеснице.

2.3. Поступак успостављања ојачане сарадње

Одредбама члана 329. УФЕУ, регулисана су два поступка одобравања ојачане сарадње: један који се примењује на сарадњу у области заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБ) и други који се односи на сарадњу у осталим областима. И у једном и у другом случају потребно је разликовати три фазе: фазу договарања, фазу одобравања и фазу спровођења ојачане сарадње.⁴⁰⁾ Разлике између сарадње у области ЗСБ политике и сарадње у осталим областима се састоји у улози коју има Комисија и у начину доношења одлуке о одобравању сарадње. У случајевима када се ојачана сарадња односи на остале области, иницијатива о сарадњи потиче од држава чланица ЕУ које се обраћају Комисији са захтевом да предлог сарадње поднесу Савету на одобравање. У случају ЗСБП, овај захтев упућују директно Савету, а Савет одобрење даје одлуком коју доноси једногласно. Код подношења захтева за ојачану сарадњу и у једном и у другом случају се мора имати у виду да је

40) Шематски приказ ових фаза вид. у Funda Tekin and Wolfgang Wessels, Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?, *EIPASCOPE* 2008/1, str. 28.

успостављање ојачане сарадње предвиђено као последња могућност, као последња шанса (*last resort, letzte Mittel*),⁴¹⁾ тј. само ако се циљеви ојачане сарадње нису могли остварити на други начин у оквиру Уније.

О поштовању овог захтева се старају Комисија и Савет у поступку договарања и одобравања ојачане сарадње. Наиме, државе чланице које желе да међусобно успоставе ојачану сарадњу у некој области која је уређена Уговорима, подносе захтев Комисији при чему прецизирају области и циљеве предложене сарадње. Комисија може у вези са тим да поднесе предлог Савету. У случају да не достави предлог Савету, дужна је да о разлозима недостављања обавести заинтересоване државе чланице. Из наведене формулације се стиче утисак да су Комисији дата доста широка и дискрециона овлашћења да арбитража,⁴²⁾ при чему није регулисано питање да ли незадовољне државе чланице могу против одлуке Комисије покренути поступак пред Судом правде. Кад Комисија проследи предлог Савету, Савет о њему одлучује након што добије сагласност Европског парламента. Начин на који о томе одлучују Европски парламент и Савет нису на изричит начин регулисани одредбама члана 329. УФЕУ, који је посвећен том питању. У таквим случајевима требало би применити модел гласања из члана 136(2). УФЕУ, тј. систем квалификоване већине. Одлучивање квалификованом већином произилази и из опште одредбе из члана 16(3). УЕУ, којом је прописано да у случајевима када Уговорима није другачије прописано, Савет одлучује квалификованом већином, при чему гласају све државе чланице ЕУ.⁴³⁾ Од оваквог гласања је потребно разликовати гласање држава чланица које учествују у сарадњи. Од њих се очекује једногласност. Када је у питању ојачана сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике, одобрење за спровођење ојачане сарадње даје Савет одлуком коју усваја једногласно. Против одлуке Савета и у једној и другој области ојачане сарадње може се покренути поступак пред Судом правде за поништај.⁴⁴⁾

На крају, постављен је и захтев да у ојачаној сарадњи учествује најмање девет држава чланица ЕУ, као и да сарадња буде транспарентна и отворена за државе неучеснице. Захтев да у са-

41) О томе како Суд правде тумачи последњу шансу види одлуке у предметима C-274/11 и C-295/11 таџ. 48 и 50.

42) Hermann-Josef Blanke, *н. дело*, стр. 812, марг. бр. 41.

43) *Исто*, стр. 813. марг. бр. 42. и 43.

44) Вид одлуке у предметима који су наведени у напмени број 41.

радњи учествује најмање једна трећина од држава чланица има за циљ да спречи фрагментацију или атомизацију ЕУ на више мањих заједница тј. ојачаних кооперација. Међутим, пред државе чланице учеснице се не поставља захтев да испуне додатне критеријуме у погледу броја становника, површине или географског положаја. Практично, то могу бити девет најразвијенијих и највећих држава, али и најмање развијене и по броју становника најмање државе чланице. Вероватно су креатори оваквог решења пошли од принципа међународног права о равноправности и једнакости свих држава без обзира на наведене критеријуме.

2.4. Опозив и престанак ојачане сарадње

За разлику од сталне структурне сарадње из члана 42(6). УЕУ, као облика ојачане сарадње која се спроводи у области ЗСБ политике у којој је предвиђен поступак изласка или опозива сарадње, такав поступак није предвиђен за ојачану сарадњу у другим областима. Стога се поставља питање могу ли се исте одредбе применити и на „класичну“ ојачану сарадњу. У одговору на ово питање треба поћи од начина на који се успоставља сарадња и природе сарадње.

Ако се ојачана сарадња одреди као вид уговорне сарадње засноване на мултилатералном уговору, без обзира на сагласност Европског парламента и одобрење од стране Савета, на правно дејство и престанак уговора би требало применити правила међународног уговорног права. То практично значи да држава учесница може напустити сарадњу уз сагласност осталих учесница и за то није потребна сагласност Савета. Ако се акт о успостављању ојачане сарадње посматра као мешавина уговорних и институционалних елемената, сагласност осталих учесница није довољна, већ се мора добити и сагласност Савета. Чини се да друго решење има више оправдања јер полази од претпоставке да, без обзира што се одвија само између учесница, ојачана сарадња није ствар независна од осталих држава чланица и циљева Уније као целине.

ЛИТЕРАТУРА

Arena, Amedeo: The Doctrine of Union Preemption in the EU Single Market: Between Sein and Sollen, *Jean Monnet Working Paper* 03/10, na: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/100301.pdf>.

Awesti, Anil: The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s, *L'Europe en formation* No 353-354, automne-hiver 2009, str. 39-53.

- Beneyto, José María, Julia Baquero, Belén Becerril, Michael Bolle, Marise Cremona, Sönke Ehret, Vicente López-Ibor, Jerónimo Maillo (Eds.): *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: the Challenge of Enhanced Cooperation*, Fundación Univ. San Pablo, 2009.
- Blanke, Herman Josef, Mangiameli, Stelio (Eds): *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, 2013.
- Blockmans, Steven and Sacha Prechal: The European Integration Process: A Continuum of 'Deepening' and 'Widening', u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2006.
- Cross, Eugene Daniel: 'Preemption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis', 29(1992) *Common Market Law Review*, 447-472.
- Curtin, Deidre: The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, 30 *Common Market Law Review* 30(1993), str. 17-69.
- Ђеранић, Јелена: *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд, 2011.
- Dashwood, Alan, Michael Dougan, Bary Rodger, Eleanor Spaventa and Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011.
- DeBardleben, Joan and Crina Viju: *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia*, Palgrave Macmillan, 2013.
- Ehlermann, Claus Dietrich: "Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Vertragsprinzip", *Europarecht* (1997) str. 362-397.
- Ehlermann, Claus Dietrich: Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation – The New Provisions of the Amsterdam Treaty, *ELJ*, Vol. 4, No.3, 1998. str. 246-270.
- Fischer, Joschka: From Confederacy to Federation - Thoughts on the Finality of European Integration, Speech at Humboldt-University in Berlin, 12 May 2000, na <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=18824&lang=2>.
- Hanf, Dominik: Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice, u: *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (Eds. B. de Witte, D. Hanf and E. Vos), Intersentia, 2001
- Ковачевић, Маја: „Диференцирана интеграција и криза економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова“, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарџић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 147-159.
- Lenaerts, Koen and Piet Van Nuffel: *European Union Law*, Sweetr & Maxwell, London, 2011.
- McCormick, John: Crisis and the Future of Europe, *Cicero Foundation Great Debate Paper* No. 12/06. Indianapolis, 2012. http://www.cicerofoundation.org/lectures/JohnMcCormick_Crisis_Europe.pdf.
- Ott, Andrea: A Flexible Future for the European Union: The Way Forward or a Way Out?, u: S. Blockmans and S. Prechal (eds), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union*, TMC Asser Press, 2007.

- Andrea Ott, Unity in Diversity? Differentiation in EU Law and policy in an Enlarged European Union, European Centre Natolin, Working Paper 2004. на: http://www.natolin.edu.pl/pdf/zestyty/NatolinZestyt15_Ott.pdf.
- Piris, Jean-Claude: *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2011.
- Самарцић, Слободан и Радић Милосављевић, Ивана (уред.): Зборник радова „Криза Европске уније, шта доноси Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом“, Београд, 2013.
- Tekin, Funda and Wolfgang Wessels: Flexibility within the Lisbon Treaty: Trade-mark or Empty Promise?, *EIPASCOPE* 2008/1.
- Thym, Daniel: “United in Diversity” – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, I, Special Issue - Unity of the European Constitution, Vol. 06, No 11, 2005.
- Вукадиновић, Радован Д.: *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2014.
- Вукадиновић, Радован: „Неке карактеристике Уговора о стабилности, координацији и управљању економској и монетарној унији“, у: *Криза Европске уније* (ур. С. Самарцић и И. Радић Милосављевић, Београд, 2013, стр. 78-88.
- Вукчевић, Дејана: „Облици флексибилне сарадње у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“, *Политичка ревија*, (XXII) IX, vol. 24, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, стр. 367–388.
- Weatherill, Stephen: If I’d Wanted You to understand I Would Have Explained It Better, у: *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, David O’Keeffe & Patrick Twomey eds., 1999, str. 21-40.

Radovan D. Vukadinovic

ENHANCED COOPERATION: THE WAY TO INTEGRATION OR DISINTEGRATION OF THE EUROPEAN UNION

Resume

In legal and political theory there is no unified opinion on the importance of having an enhanced cooperation for the further development of the European Union and for preserving the unique character of EU law. Some authors introducing of enhanced cooperation procedure consider as “Copernican revolution” and life-saving mechanism for the widening and deepening of integration in the European Union by method of ‘inside’. Other authors believe that enhanced cooperation will lead to a “constitutional chaos”, “uncontrolled attack” and “natural contradictions in applying and maintaining the unity of EU law”.

In terms of the end result, some believe that wider use of the principle of enhanced cooperation lead to the creation of a “hard core federalist”, and second, it would come to transform the EU into “European choice” (Europe à la carte). Previous experience in the application of existing forms of enhanced cooperation which have been established by Schengen Agreement, the Agreement on the establishment of a monetary union, the Agreement on the unique protection of the European patent and the Agreement on divorce and separation, showing that the truth is somewhere in the middle. Regardless of all the flexibility, enhanced cooperation is understood only as an auxiliary mechanism and final means by which is possibly overcome periodic crises, but no existing comprehensive and so long-term crisis in which is the EU. Due to number reservations regarding admissibility it cannot serve as a promoter of integration.

In assessing the effects of the use of new forms of enhanced cooperation should be borne in mind that the EU Treaty and the Treaty on the Functioning of the EU established strong normative framework in which it can be established. It should be particularly emphasized the requirement to establish an enhanced cooperation to facilitate achieving better “objectives of the Union”, to protect its interests and strengthening integration processes. From such formulated normative framework follows that the objectives of enhanced cooperation must be consistent with the objectives of the Union, and not vice versa, in accordance with the objectives of a group of Member States. However, regardless of these requests, often reaching for enhanced cooperation may endanger not only the unity of the EU legal order, but also the principle of equality of all member states. The principle of enhanced cooperation should be analyzed from the standpoint of the principles of loyalty and Orwell’s idea that there are “more equal” between equals. That should especially take into account the candidate countries which with enthusiasm expect that after accession be equal in all rights and obligations to other (old) member states.

Key words: enhanced cooperation, differentiated integration, the European Union, the crisis, the EU Member States

* Овај рад је примљен 20. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Борис Ђ. Кривокапић

*Факултет за право, јавну управу и безбедност,
Универзитет Џон Хезбит*

ДОБРЕ УСЛУГЕ И ПОСРЕДОВАЊЕ У РЕШАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ СПОРОВА

Сажетак

Међу најважније начине мирног решавања међународних спорова спадају добре услуге и посредовање. У савременој пракси често је тешко направити јасну разлику међу њима. У оба случаја ради се интервенцији треће (неутралне) стране на позив или макар уз сагласност страна у спору, са циљем да им се помогне да га саме реше. У том смислу могло би се чак рећи да се ту заправо ради о само различитим облицима односно различитом обиму и интензитету посредовања. То и даје за право да се ова два начина мирног решавања спорова разматрају заједно, тим пре што се ретко јављају у чистом облику. Штавише, чак и ако у почетној фази почне као пружање добрих услуга, ангажовање треће стране касније скоро неизбежно прераста у неки вид посредовања. Ипак, разлика, макар начелно, постоји.

Рад се бави добрим услугама и посредовањем, разликама међу њима, неким посебним облицима и разликом у односу на друге начине мирног решавања међународних спорова

Кључне речи: добре услуге, посредовање, мирно решавање међународних спорова, међународно право

Међу најважније начине мирног решавања међународних спорова спадају добре услуге и, посебно, посредовање. У савременој пракси често је тешко направити јасну разлику међу њима.

И заиста, у оба случаја ради се о интервенцији треће (неутралне) стране на позив или макар уз сагласност страна у спору,¹⁾ са циљем да им се помогне да га саме реше.²⁾

У том смислу могло би се чак рећи да се ту заправо ради само о различитим облицима односно различитом обиму и интензитету посредовања, с тим што је у првом случају реч о посредовању у ширем, а у другом у ужем смислу.

То и даје за право да се ова два начина мирног решавања спорова разматрају заједно, тим пре што се ретко јављају у чистом облику. Посебно, чак и ако у почетној фази почне као пружање добрих услуга, ангажовање треће стране касније скоро неизбежно прераста у неки вид посредовања.

Ипак, разлика, макар начелно, постоји.

1. ДОБРЕ УСЛУГЕ

Тако се назива оно средство мирног решавања међународних спорова које се састоји у томе да трећи, непристрасни субјект којег прихватају обе стране у спору, настоји да их доведе у контакт, тако да могу саме између себе постићи задовољавајуће решење.³⁾ Строго узев, чим успе да обезбеди непосредну комуникацију између страна у спору, пружалац добрих услуга је завршио своју мисију.

У улози онога ко врши добре услуге могу се наћи разни субјекти - трећа држава, неколико трећих држава или непристрасна

- 1) Треће државе имају право да понуде своје добре услуге и посредовање. Хашка конвенција о мирном решавању међународних спорова (1907) констатује у чл. 3. да њене чланице „сматрају корисним и пожељним да једна или више сила изван спора по својој иницијативи понуде, уколико то прилике допуштају, своје добре услуге или посредовање државама у спору“; да „право да понуде своје добре услуге или посредовање припада силама изван спора чак и у току непријатељстава“; те да „ни једна страна у спору не може вршење овог права сматрати актом који није пријатељски“ (engl. *unfriendly act*).
- 2) Ако није добровољно прихваћено од стране свих учесника спора, инсистирање треће стране да се умеша у спор може суштински значити интервенцију - незвано мешање у послове других и наметање своје воље другима. Још давно је примећено: „Дипломатија једне велике силе може потпуно да крсти медијацијом према државама другог реда оно што је у ствари интервенција. Тако, кад су, велике европске силе, у више махова, изјављивале да би оне понудиле своје добре услуге између Грчке и Турске поводом критскога или македонскога питања, оне су вршиле праву интервенцију у спољну политику двеју поменутих држава. Притисак је још јачи на конгресима и конференцијама, где се понекад образују коалиције држава које намећу своју вољу.“ Моа Марсел: *Основни појмови међународног јавног права*, Геца Кон, Београд, 1925, стр. 247.
- 3) Више о добрим услугама: *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York, 1992, pp. 33-40; Probst Raymond R.: „*Good Offices*“ in the *Light of Swiss International Practice and Experience*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht etc., 1989; O'Donoghue Aoife: „*Good offices: grasping the peace of law in conflict*“, *Legal Studies*, Vol. 34, 3/2014, pp. 469-496.

међународна организација, али исто тако и истакнута личност која није држављанин неке од страна у спору.⁴⁾ У данашње време, упоредо са јачањем улоге међународних организација, све је већи значај добрих услуга које врше највиши функционери тих организација, посебно Генерални секретар УН. У принципу, могуће је да добре услуге истовремено пружа више разних субјеката.

Иницијатива за пружање добрих услуга може потећи од самих страна у спору али и од треће државе или другог одговарајућег субјекта, с тим што је тада потребан пристанак обеју страна у спору.

Ближе гледајући, смисао добрих услуга је да се стране чији међусобни односи су из неког разлога посебно рђави (због тежине спора односно конфликта, због историјског непријатељства и слично) наведу да успоставе непосредан контакт, са идејом да ће затим следити дипломатски преговори, арбитража или неки други начин мирног решавања спора. У ту сврху онај ко на себе преузима вршење добрих услуга настоји да одобровољи стране у спору, преноси поруке између њих, наговара их да приступе преговорима, указује на штетне последице које проистичу из постојања спора и слично. Он, међутим, не учествује у самом решењу спора – оно остаје у потпуности у рукама страна у спору.

На тај начин, основни елементи добрих услуга су:

- учешће треће, непристрасне стране;
- трећа страна може сама да се понуди или може бити позвана, али свакако мора бити прихваћена од обеју страна у спору;
- трећа страна настоји да приближи стране у спору, али сама не учествује у решењу спора (не износи своје предлоге, не доноси одлуке и слично);
- добре услуге се најчешће врше дискретно, без публицитета;
- у случају успеха, резултат се огледа у приближавању страна у спору. Строго узев, сам спор се у суштинском смислу овако не решава, већ се само стварају претпоставке да се трагање за решењем настави другим средствима (непосредни преговори, посредовање итд.).

Мада их је тешко разликовати од посредовања, са којим се често преплићу, добре услуге срећу се и у савременој пракси, би-

4) Заправо у пракси су добре услуге често вршили управо угледни појединци, посебно шефови трећих држава. Поред осталог, председник САД Рузвелт је на тај начин допринео закључењу уговора о миру између Русије и Јапана (у Портсмунду, САД, 1905).

ло да их пружају поједине државе,⁵⁾ било УН и друге међународне организације.⁶⁾

2. ПОСРЕДОВАЊЕ

Овај поступак мирног решавања међународних спорова састоји се у томе да субјект који није уплетен у спор (посредник, трећа страна), предузима одређене активне кораке (предлози, савети, сугестије, примедбе, наговарање, преношење захтева односно одговора другој страни, руковођење преговорима и сл.) како би у циљу постизања споразумног решења, приближио стране у спору и омогућио започињање и успешан ток непосредних преговора међу њима односно постизање коначног споразума о решењу спора.⁷⁾

- 5) Тако нпр. добре услуге САД у спору између Француске и Тајланда (1946), Швајцарске у сукобу Француске и Алжира (1960-1962), СССР у спору између Индије и Пакистана око Кашмира (1965) итд.

Примера ради, када је постало јасно да се оружана борба алжирског народа за ослобођење од француске колонијалне власти ближи победоносном крају, представник Алжирског фронта за национално ослобођење обратио се швајцарском амбасадору у Риму, Оливеру Лонгу, и затражио од њега да успостави контакт са француским званичницима ради започињања преговора о мирном решењу сукоба. Лонг, иначе дугогодишњи лични пријатељ француског министра иностраних послова, затражио је и добио одобрење свог министра спољних послова, те је одмах контактирао француског министра. Овај је са иницијативом упознао француског председника де Гола, који је прихватио преговоре и захвалио се Швајцарској на помоћи. Тиме се улога Швајцарске није завршила. Она је наставила да на разне начине доприноси преговорима између две стране, премда сама није у њима учествовала. Први састанак француске и алжирске делегације одржан је у Луцерну, у Швајцарској. Преговори (1961-1962) су даље вођени у Евијану и Лугтрину, на француској страни Женевског језера, с тим да је алжирска делегација била смештена на територији Швајцарске, која се читаво време старала о њеној безбедности и превозу, о обезбеђењу потребних средстава комуникације за њене потребе и слично. Све то допринело је да се преговори успешно заврше споразумом из Евијана (1962) између Француске и привремене владе Алжирске Републике, који је значајно признавање независности Алжира. Fischer Thomas: *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*, Beltrage, Nr. 37, Center for International Studies, Zurich, Dezember 2002, pp. 16-17.

Са друге стране, пропао је покушај Швајцарске да добрим услугама доприне решењу британско-аргентинског спора око Фокландских острва, путем организовања у Берну 1984. неформалног састанка делегација двеју држава. *Ibid*, pp. 18.

- 6) Поред осталог, добре услуге УН за решење индонезанске кризе (1947), за решење француско-тунижанске кризе (1958), за постизање споразума између Тајланда и Камбоџе (1960), за решење малазијско-индонезанског питања (1963-1966), за решење палестинске кризе (1966) итд. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States, op. cit.*, pp. 37-39. Као пример тога како изгледају добре услуге Генералног секретара могу послужити његови извештаји о таквој мисији на Кипру од 1998. *Reports of the Secretary-General on His Mission of Good Offices on Cyprus*, http://www.un.org/en/peace-keeping/missions/unfcyp/rep_mgo.shtml, 29/3/2015.
- 7) Више о посредовању као начину решавања међународних спорова (хронолошким редом): *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States, op. cit.*, pp. 40-45; Princen Thomas: *Intermediaries in International Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1992; Bercovitch Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996; Greenberg Melanie C., Barton John H., McGuinness Margaret E. (eds.): *Words Over War: Mediation and Arbitration to*

До посредовања може доћи на позив једне или обе стране у спору, али и на иницијативу самог посредника, па чак и неког трећег субјекта.⁸⁾ У сваком случају, услов је да су обе стране прихватиле посредовање.⁹⁾

У улози посредника могу се појавити треће државе, међународне организације, али и истакнути појединци које уважавају обе стране. Могуће је и да сукцесивно (један за другим) или истовремено посредује више разних субјеката,¹⁰⁾ као што је могуће да посредује и колективно тело (нека врста комисије).¹¹⁾ У неким случајевима су ради посредовања сазиване и посебне међународне конференције, посебно после завршетка великих ратова, ради преговарања и закључења уговора о миру.¹²⁾

Prevent Deadly Conflict, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham etc., 2000; Merrills J.G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 28-44; Lanz David, Wählisch Martin, Kirchhoff Lars, Siegfried Matthias: *Evaluation of Peace Mediation*, Initiative for Peacebuilding, Brussels, 2008; Berkovitch Jakob: *Theory and Practice of Mediation*, Routledge, New York, 2011; Berkovitch Jakob, Jackson Richard: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan, Michigan, 2012, pp. 33-46; Greig Michael J., Diehl Paul F.: *International Mediation*, Polity Press, Cambridge 2012. Такође: *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/66/811, 25 June 2012, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf, 29/3/2015.

- 8) Иницијатива и одговор на њу обично се дају на поверљив начин, дипломатским каналима, да у случају евентуалног одбијања не би било повређено ничије достојанство. Такав непријатан случај догодио се за време турско-сиријске кризе (1957) када се саудијски краљ Сауд понудио да посредује, што је Турска прихватила, али је зато Сирија одбила.
- 9) Мотиви посредника могу бити веома различити – то може бити искрена брига за очување мира, али исто тако могу бити и пориви личне, па и себичне природе. Посебно, није исто када посредовање нуди појединац (нпр. неки државник) или држава односно међународна организација. Такође, и разлози због којих страна у спору прихвата посредовање могу, зависно од случаја, бити веома различити.
- 10) Тако нпр. у време рата између Ирака и Ирана (1980-1988), у периоду 1981-1982. посредовали су, ипак безуспешно, Уједињене нације, Организација исламске конференције, државе које су представљале Покрет несврстаних и Алжир. Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 138.
- 11) Један од најбољих примера из праксе је спор између Парагваја и Боливије, око низије Гран Чако који се нарочито заоштрио крајем 20-их година XX века, када су се појавиле претпоставке да се ту крију велика налазишта нафте. У настојању да се спор реши мирним путем у више наврата посредовале су или нудиле добре услуге и посредовање поједине државе појединачно (Аргентина и Уругвај), одређене земље заједно (Колумбија и Перу односно Аргентина, Бразил и САД) па чак и посебна Комисија неутралних држава (Аргентина, Бразил, Чиле, Перу). Ипак, то није помогло и на крају је дошло до рата (Рат за Чако, 1932-1935) који је био не само први оружани сукоб између чланица Друштва народа, већ и најкрвавији рат у Јужној Америци у XX веку (око 100.000 мртвих). Завршен је уз овај пут успешно посредовање Аргентине, Бразила, Чилеа, Перуа, САД и Уругваја (1935-1937). Више: Kain Ronald Stuart: „The Chaco Dispute and the Peace System“, *Political Science Quarterly*, Vol. 50, No. 3, pp. 321-342; Rout Leslie B. Jr.: *Politics of the Chaco Peace Conference 1935-1939*, University of Texas, Austin & London, 2014.
- 12) Једна од најважнијих међународних конференција из нове историје на којој су вођени преговори уз посредничку улогу дела учесника, био је Берлински конгрес (1878). То је

У наше време у улози посредника често су се појављивале Уједињене нације (нарочито Савет безбедности и Генерални секретар) али и неке регионалне међународне организације.

Пошто се посредовање обично надовезује на добре услуге, у таквим случајевима најчешће исти субјект који је пружио добре услуге наставља да помаже изналажење мирног решења, тако што после довођења страна у контакт почиње да посредује међу њима.¹³⁾ Ипак, не мора бити тако. Ономе ко је постигао успех са добрим услугама може се у улози посредника прикључити још неки субјект (заједничко посредовање), као што може и да га сасвим замени. Тако на пример у спору између Велике Британије и Аргентине око Фокландских острва 1982. две стране су прво прихватиле добре услуге Генералног секретара УН, а затим посредовање САД.¹⁴⁾

Посредовање има карактер савета и не обавезује стране у спору. Посредник не решава спор нити може да намеће своју вољу. Његова улога је да саветима, предлозима и слично помогне односним странама да саме реше спор.¹⁵⁾

био скуп тадашњих великих сила, сазван ради ревизије Санстефанског уговора (1878) којим је Русија, по мишљењу других сила, стекла сувише велики утицај на Балкану. У ситуацији када је Британија запретила ратом против Русије ако се Санстефански уговор не измени, немачки канцелар Бизмарк сазвао је конгрес, на коме су усвојена компромисна решења која нису задовољила никога, али су за извесно време јамчила мир у Европи. Суштински гледано, Конгрес је поделио Турску империју, с тим што је велики плен припао Британији и Аустро-Угарској. Наоко, Немачка, која није имала интересе на Балкану, била је идеалан посредник. Међутим, она је и те како имала своју рачуницу - заостравањем односа између Русије, с једне и Британије и Аустро-Угарске с друге стране, и стварањем нестабилне ситуације на Балкану, који је исцепкан на неколико нејаких државица, спречила је стварање антинемачке коалиције које је било у изгледу.

13) Тако је нпр. Алжир 1980. пружио добре услуге, а затим и посредовао ради превазилажења озбиљног спора талачке кризе између САД и Ирана.

14) Генерални секретар је био укључен зато што је инвазија Фокланда већ била осуђена од стране Савета безбедности, као и због решености чланица УН да спрече даљи оружани сукоб. Са друге стране САД су биле забринуте да би спор између једне од водећих чланица НАТО и једне од водећих чланица Организације америчких држава могао да доведе до поларизације савезника САД, јер би их принудио да се одреде за једну од страна. *Merrills J.G.: op. cit., pp. 29-30.*

15) Хашка конвенција о мирном решавању међународних спорова (1907) предвиђа у чл. 8. један занимљив облик посредовања, који сама назива посебним (engl. *special mediation*). Он се састоји у томе да у случају озбиљног спора који угрожава мир, свака држава у спору бира по једну силу којој поверава мисију да уђе у непосредне односе са силом која представља другу страну. За време трајања тог мандата чији рок, осим ако је уговорено другачије, не може бити дужи од 30 дана, државе у спору прекидају свако посредно општење о спору који се сматра повереним искључиво посредничким силама. Овај метод, који је очито смишљен са циљем да се обезбеди да се страсти охладе, а изналажење правичног решења препусти странама које делују у доброј вери и рационално (јер нису непосредно заинтересоване) није међутим заживео у пракси.

Премда има доста сличности са добрим услугама (учешће треће стране, немогућност наметања обавезног решења итд.) посредовање се, строго говорећи, од њих довољно јасно разликује. Основна разлика је у томе што је учешће треће стране много израженије и креативније. Код посредовања она непосредно учествује у преговорима односно другим контактима страна у спору, износи своје предлоге, савете, препоруке и коментаре; критикује преговарачке позиције страна у спору и убеђује их да пристану на уступке; помаже странама у спору да „сачувају образ“; прихвата улогу сведока, тумача или гаранта постигнутог; и слично.¹⁶⁾

И поред тога, у савременој пракси углавном је нестала разлика између посредовања и добрих услуга, зато што су се добре услуге утопиле у посредовање. Трећа страна по правилу од самог почетка игра активну улогу, настојећи не само да приближи стране у спору, већ и да помогне што брже изналажење за све прихватљивог решења. Чак и у оним случајевима који почињу као класично пружање добрих услуга, трећа страна скоро без изузетка наставља да помаже у тражењу мирног решења и након што је обезбедила непосредан међусобни контакт страна у спору, тим пре што је бележећи успех у том, првом кораку, доказала своју способност и поузданост и тиме заслужила још веће поверење.

На тај начин, добре услуге које је и иначе углавном тешко, па и нерационално одвојити од посредовања, у пракси су изгубиле некадашњи значај, претворивши се у вид посредовања. Уосталом, и Повеља УН у чл. 33. наводећи најважније начине мирног решавања спорова помиње само посредовање, а не (посебно) и добре услуге.

Посредовање је познато од памтивека, што је и разумљиво, када се има у виду да је у питању релативно једноставна и јефтина техника која може да да значајне резултате. И проста логика и сачувани историјски споменици говоре о томе да су овом начину решавања спорова прибегавали још древни народи – Египћани, Феничани, Вавилонци, Кинези, Индуси, Грци, Римљани и други.¹⁷⁾

16) Више о функцијама посредника: Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албатрос плус, Београд, 2010, стр. 100-112.

17) Поред осталог, у хеленском свету у улози посредника посебно често су се појављивали владари Родоса (Родос није учествовао у политичким савезима, па је то јамчило његову објективност). Конкретне примере посредничких мисија у Старој Грчкој види у: Митина С.И.: „Форме међународног судопроизводства в эллинистическую эпоху“, у: *Зборник радова са научне конференције Функционисање правног система Републике Србије*, Ниш, 18. Мај 2006, изд. Правни факултет у Нишу, Ниш 2006, стр. 145-153.

Новија историја познаје много примера у којима је посредовање уродило плодом,¹⁸⁾ али и оних у којима понуда за посредовање није прихваћена.¹⁹⁾

У неким случајевима стране у спору су се устручавале да решење потраже у посредовању трећег (посебно ако је у питању била велика сила која се сама понудила као посредник) плашећи се, често сасвим оправдано, да оно може да се изроди у интервенцију, тј. наметање решења која су одраз интереса земље која се понудила као посредник, на штету једне или обе стране у спору. Ова зебња је из разумљивих разлога увек била мање изражена када се радило о колективним посредовањима²⁰⁾ или када су ради посредовања сазивани међународни конгреси односно конференције, уз учешће већег броја држава.

18) Поред осталог, 1866. Наполеон III је својим посредовањем успео да помогне закључење мира између Аустрије и Пруске; Аустрија је 1867. успешно посредовала у спору између Француске и Пруске око Луксембурга; САД су 1882. посредовале између Боливије и Чилеа; папа Лав XIII је 1885. успешно посредовао у спору између Немачке и Шпаније око Каролинских острва; европске силе су 1897. својим посредовање довеле до окончања рата између Грчке и Турске; посредовање Француске спречило је рат између Русије и Велике Британије поводом инцидента Дошер Банк (1904) и омогућило да се спор мирно реши посредством међународне истражне комисије; захваљујући посредовању председника САД Теодора Рузвелта окончан је 1905. руско-јапански рат; итд. Новаковић Милета: *Основи међународнога јавнога права*, књига II, без имена издавача, Београд, 1938, стр. 131.

Успешних посредовања има и у наше време. Поред осталог, Совјетски Савез је посредовао 1965. ради прекида граничног сукоба између Индије и Кине и 1966. у спору између Индије и Пакистана; Алжир је посредовао 1975. у спору између Ирана и Ирака; захваљујући посредовању Алжира решена је 1980. талачка криза између САД и Ирана; САД су посредовале 1982. у сукобу између Велике Британије и Аргентине око Фокландских острва; разне државе су са променљивим резултатом посредовале за време кризе и ратова на просторима бивше СФР Југославије (1990-1999. и касније) итд. Истовремено, Уједињене нације су на разне начине и са различитим успехом посредовале у Палестини (1948), у Кашимиру (1950), у спору између Тајланда и Камбоџе (1958), у Западном Иријану (1962), у Бураимију (1963) на Кипру (1964), у Мускату (1965), Јемену (1963-1965), Бахреину (1969-1970), Заливском рату (1980-1988), Авганистану (од 1981), сукобима на просторима бившег Совјетског Савета и бивше СФР Југославије (90-их година XX века и касније). Више: Merrills J.G.: *op. cit.*, pp. 29-36; Luard Evan: *Conflict and Peace in the Modern International System*, State University of New York Press, New York, 1988, p. 301.

19) Било је, разуме се, и случајева неуспешног посредовања. Поред осталог, пред избијање француско-пруског рата (1870-1871) Британија се понудила да посредује у циљу мирног решења, али је Француска то одбила; и поред великог труда, папа и велике европске силе нису успели да спрече шпанско-амерички рат (1898); Турска је безуспешно тражила посредовање 1877. (у спору с Русијом) и 1911. (у спору са Италијом) и морала је да се суочи са противницима на бојном пољу; Британија је 1914. узалудно покушала да посредовањем спречи сукобе који су убрзо прерасли у Први светски рат. Новаковић Милета: *op. cit.*, стр. 128, 131.

20) Нпр. посредовање Аргентине, Бразила, Чилеа, Перуа, САД и Уругваја ради закључења мира између Боливије и Парагваја (1935-1937); посредовање Алжира, Ирака, Кувајта, Палестинске ослободилачке организације и Тогоа у окончању краткотрајног сукоба између Египта и Либије (1977); и др.

Посредовање је један од најчешћих и најефикаснијих начина мирног решавања спорова и у наше време.²¹⁾ У многим случајевима покушано је више посредовања, од стране разних субјеката тако да се посредовање често јавља не као једнократни напор већ као једна врста процеса састављеног од неколико фаза.²²⁾

У новијој пракси, посредовање се све више поверава међународним организацијама тј. њиховим највишим функционерима, чиме не само да се јамчи непристрасност већ се истовремено обезбеђује и потребна стручност и оперативност, па чак и нека врста, условно речено, притиска на стране у спору да га што пре реше.

Поред осталог, Уједињене нације су посредовале у низу сукоба и спорова у свету, при чему је и сам Генерални секретар УН много пута успешно одиграо улогу посредника.²³⁾

Посебно велики успех имале су одређене регионалне организације.

У Европи су нарочито важне посредничке улоге ОЕБС, Савета Европе и Европске уније. Поред осталог, ОЕБС је посредовао у многим споровима и кризама у Европи и другим подручјима за које је надлежан.²⁴⁾

У улози посредника јављале су се и јављају и друге регионалне организације, тела и покрети, као нпр. Организација америчких држава, Организација афричког јединства (касније прерасла у Афричку унију), Арапска лига, Организација исламске конференције (касније преименована у Организацију исламске сарадње), Удружење земаља југоисточне Азије (АСЕАН), Савет за сарадњу

21) Уосталом, тврди се да је у 310 регистрованих међународних конфликта између 1945. и 1975. чак 255 пута дошло до званичног посредовања треће стране. Princen Thomas.: *op. cit.*, p. 5.

22) Неки аутори нуде разне статистике које, чак и ако нису сасвим прецизне, свакако су занимљиве. Поред осталог, према њима испада да је у сукобу између Израела и Сирије (1981-1994) посредовано 41 пут; у граничном сукобу између Малија и Горње Волте/Буркине Фасо (1975-1998) 56 пута; у сукобу између Израела и Либана (1984-1999) 65 пута; у спору поводом талачке кризе између Ирана и САД (1981-1999) 79 пута; у сукобу између Марока и Мауританије око Западне Сахаре (1975-1990) 80 пута; у сукобу између Анголе и Јужне Африке (интервенција и грађански рат, 1975-1999) 99 пута; а у рату између Грузије и Јужне Осетије (Абхазијски сецеонистички рат, 1991-1998) чак 274 пута. Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 195-202.

23) Више: Skjelsbæk Kjell, Fermann Gunnar: „The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes“, in: Bercovitch Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation op. cit.*, pp. 75-105; Merrills J.G.: *op. cit.*, pp. 28-31.

24) Више, укључујући и конкретне примере види: *OSCE Mechanisms & Procedures*, OSCE, 2011, 28-37; *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE*, Reference Guide, OSCE, 2014.

Персијског залива, Покрет несврстаних итд. У многим случајевима ове организације посредују заједно Уједињеним нацијама.²⁵⁾

То, међутим, не значи да је напуштено посредовање у лицу неке појединачне државе и то не нужно увек велике силе.²⁶⁾

Штавише, у улози посредника могу се, зависно од случаја, појавити разни недржавни субјекти који имају потребне способности и ауторитет. То могу бити угледне међународне невладине организације (нпр. Комитет Црвеног крста), па чак, изузетно, и појединци – актуелни или бивши шефови држава,²⁷⁾ верски поглавари²⁸⁾ и слично. У литератури се то углавном превиђа, али у уло-

25) Тако за пример сарадње УН и Афричке уније: Baboucar Jagne, Bosco Valerio: „United Nations – African Union cooperation in conflict prevention and mediation“, in: Sharamo Roba D., Ayangafac Chrysantus (eds.): *The State of Human Security in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria 2011, pp. 211-248.

26) И мале односно средње земље понекад могу имати интерес да врше улогу посредника и бити прихваћене од страна у спору као такве. Већ је поменуто да је Алжир посредовао у споровима између Ирака и Ирана (1975) и Либије и Чада (1989) а свакако највише пажње привукло је његово успешно посредовање у талачкој кризи између САД и Ирана (1980). Један од познатих примера везан је за грађански рат у Таџикистану (1992-1997) у коме су Русија и Иран подржавали супротстављене стране. У време најжешћих сукоба (1992-1993) посредовање двеју суседних држава – Казахстана и Туркменистана допринело је изглађивању конфликта са Русијом и Ираном, који су касније и сами, заједно са УН, преузели улогу посредника у грађанском рату. Више, укључујући и релевантне статистике: Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 84-87.

27) Тако је председник САД Џими Картер одиграо улогу посредника и суштински допринео закључењу споразума о миру између Египта и Израела у Кемп Дејвиду (1978). Штавише, 1982. (само годину дана након истека председничког мандата) основао је Картеров центар, посвећен спречавању и решавању сукоба, развоју слободе и демократије и унапређењу здравља. Картер лично и Центар посредовали су у мирном решавању спорова и сукоба у Етиопији и Еритреји (1989), Северној Кореји (1994), Либерiji (1994), на Хаитију (1994), у Босни и Херцеговини (1994), Судану (1995), области Великих језера у Африци (1995-1996), Судану и Уганди (1999), Венецуели (2002-2003), Непалу (2004-2008), Еквадору и Колумбији (2008), на Блиском истоку (од 2003 до данас). За допринос миру, Картер је 2002. добио Нобелову награду за мир. *Jimmy Carter – 39th President of the United States and Founder of The Carter Center*, The Carter Center, http://www.cartercenter.org/news/experts/jimmy_carter.html, 29/3/2015.

28) Посредовање верских поглавара било је карактеристично за прошлост, али ни данас није искључено. Пример је гранични спор између Аргентине и Чилеа у вези са каналом Бигл, који се нарочито тицао тога коме припадају три мала острва. Две земље су арбитражним компромисом 1971. решење препустиле међународној арбитражи, која је 1977. пресудила у корист Чилеа. Аргентина је, међутим, одбила да прихвати такву пресуду и 1978. почела војну акцију ради заузимања острваца. Тада је интервенисао папа Јован Павле II тако што је председницима двеју држава понудио своје посредовање и послао им свог личног изасланика. Аргентина је обуставила војну акцију и две земље су потписале акт којим су и формално затражиле посредовање папе. Оно је било релативно дуготрајно (1979-1984) али је на крају уродило плодом, тако што је 1984. у Ватикану потписан Уговор о миру и пријатељству којим је Аргентина признала Чилеу суверенитет над спорним подручјем.

зи посредника могу се појавити и међународни судови,²⁹⁾ па чак и уговорна тела.³⁰⁾

3. НЕКИ ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ

У вези са савременом праксом посебно су занимљиве условно речено нове установе контакт група и шатл дипломатија.

1. Контакт група. - Овај термин се одомаћио као назив за групу људи која у пракси најчешће представља неке државе (нпр. велике силе, чланице ЕУ, па и читаву тзв. „међународну заједницу“) а која у неком спору или сукобу посредује између супротстављених страна односно пружа добре услуге и покушава да помогне у изналажењу прихватљивих решења.

Уз све ризике које носи уопштавање, контакт група би се упрошћено могла описати као колективни посредник у чијем чланству су субјекти из разних држава. То јој даје потребну дозу еластичности и прихватљивости за обе стране у спору.

Као нека врста непристрасног међународног тела мешовитог састава контакт група донекле личи на арбитражни суд, с тим да

29) Основна улога међународних судова је да у судском поступку решавају међународне спорове и да, кад су за то овлашћени, дају саветодавна мишљења одн. да у кривичном поступку одлучују о кривици и казни. Другим речима, није посао суда да посредује у спору, већ да га сам решава. Међутим, поједини судови овлашћени су одговарајућим међународним документима да се појаве и у улози посредника. Тако према чл. 38/1/б Европске конвенције о људским правима (1950) ако Суд прогласи представку прихватљивом, „ставља се на располагање странама у спору како би се постигло пријатељско поравнање засновано на поштовању људских права установљених Конвенцијом и протоколима из њу“. Ово решење треба посматрати у светлу чињенице да Суд поступа не само по појединачним представкама (чл. 34) већ се бави и међудржавним споровима, покренути представком једне уговорнице којом се тврди да је друга уговорница извршила повреду одредби Конвенције или протокола уз њу (чл. 33).

30) Уговорна тела су међународни органи и тела, основани међународним уговорима, којима државе које их оснивају поверавају одређене посебне задатке. То су разни комитети за људска права, речне комисије итд. Више о овим телима. Кривокапић Борис: *Међународно јавно право*, Мегатренд универзитет & Институт за међународну политику и привреду, Београд 2014, стр. 332-339.

Најважније универзално уговорно тело у материји људских права је Комитет за људска права, основан Међународним пактом о грађанским и политичким правима (1966). Пакт, поред осталог у чл. 41. садржи факултативну клаузулу која дозвољава да свака уговорница која је прихвати, може подносити представке Комитету против друге такве уговорнице. Под одређеним условима, Комитет ће, према слову Пакта: „ставити своје добре услуге на располагање заинтересованим државама уговорницама, да би се дошло до пријатељског решења питања на основу поштовања људских права и основних слобода, као што их признаје овај пакт.“ Мада изворни текст помиње добре услуге (eng. *good offices*) јасно је да се заправо ради о посредовању, јер није реч о томе да се успостави контакт међу странама у спору, већ да им се помогне да заједнички нађу обојано прихватљиво решење.

су разлике јасне. Арбитре у принципу бирају саме стране у спору, док састав контакт групе обично одређује неко трећи (нпр. нека међународна организација) остављајући странама у спору да евентуално одбију поједине за њих неприхватљиве чланове групе. Још важније је то што су пресуде арбитражног суда правно обавезујуће, док се улога контакт групе своди на посредовање, без права намећања решења.³¹⁾

2. Шатл-дипломатија. - Тако се у међународним односима називају дипломатски преговори у којима кључну улогу игра трећа страна која посредује између супротстављених држава (евентуално и других субјеката) тако што путује од једне до друге и назад и преноси поруке и предлоге, с тим да додаје и сопствене.

То је једна врста тзв. путујуће дипломатије која је се примењује нарочито онда када су стране у спору вољне да преговарају, али из неког разлога (зато што не признају једна другу, зато што су међусобни односи веома лоши, због отпора домаће јавности и слично) нису спремне да то чине непосредно. Стога посредник прихвата да се преговори одвијају преко њега, тако што он наизменично посећује обе стране, преносећи предлоге и поруке. У том делу његова улога личи на пружање добрих услуга, али је више од тога, зато што посредник активно учествује, износиће сопствене предлоге и сугестије и заправо често руководи преговорима.

Шатл-дипломатија је постала позната захваљујући некадашњем државном секретару САД Хенрију Кисинџеру који је 70-их година XX в. учествовао у дипломатским преговорима између Египта и Израела, у настојању да се након дугогодишњег непријатељства и неколико ратова (посебно последњег, Јомкипурског, 1973) између две земље закључи стабилан мир.³²⁾ Ова техника показала се успешном - довела је до постепеног смањења напетости, приближавања ставова и, коначно, до мировног споразума

31) Истине ради, у пракси су државе, посебно мале земље, често под снажним политичким притиском да прихвате решења која нуди контакт група. Тај притисак долази од одређених међународних организација и највећих сила.

32) По сведочењу Кисинџера, 13.1.1973, његов помоћник Џон Сиско се током лета од Тел Авива (Израел) до Асуана (Египат) нашалио пожелевши присутнима добродошлицу „у египатско-израелском авио-шатлу“. Имао је на уму тзв. шатл (*shuttle*), учестали авионски саобраћај који се у САД примењује на кратким линијама, између два или три одређена, без утврђеног распореда летења (креће чим има довољно путника). Као успелу доскочицу израз су прихватили остали чланови делегације, друге дипломате и штампа.

(1978).³³⁾ Међутим, овај облик посредовања био је, разуме се, познат и раније, пре него што је настао сам термин.³⁴⁾

У другој половини XX и првим годинама XXI века шатл-дипломатија постала је редовна појава, посебно када су у питању сложени проблеми и озбиљни сукоби. У време распада СФРЈ и ратова на њеним просторима, у улози посредника који су контактирали разне стране (путујући из престонице у престоницу) и нудили могућа решења били су многи политичари из САД, Западне Европе и Русије. Један од примера у првој деценији XXI в. су путовања француског председника Николаса Саркозија и других истакнутих западних политичара ради личног посредовања у сукобу Русије и Грузије (2008).

4. ОДНОС ПОСРЕДОВАЊА И ДРУГИХ НАЧИНА МИРНОГ РЕШАВАЊА СПОРА

Према изложеном, основни елементи посредовања су:

- учешће треће, непристрасне стране;
- трећа страна може сама да се понуди или може бити позвана, али свакако мора бити прихваћена од обеју страна у спору;
- посредник настоји да својим предлозима, саветима и слично помогне решење, али оно је и даље искључиво у рукама страна у спору: савет посредника није правно обавезујући;
- посредовање се јавља у разним облицима на разним етапама решавања спора – може се јавити самостално, али исто тако и паралелно са другим механизмима за реше-

33) Након 12 дана тајних преговора у резиденцији председника САД Кемп Дејвид, египатски председник Анвар ел Садат и израелски премијер Менахем Бегин су уз посредовање америчког председника Џимија Картера 17.9.1989. потписали споразуме који су водили нормализацији међусобних односа (оквирни споразуми за мир на Блиском истоку и за мир између Египта и Израела). Кончан уговор о миру између Египта и Израела потписан је у Вашингтону 26.3.1979. За то су Садат и Бегин добили 1978. Нобелову награду за мир.

34) Поред осталог, још 1953. преговори за решење спора између Југославије и Италије око статуса Трста били су вођени тако што се преговарачи двеју држава нису сусретали лицем у лице, већ су седели свако у својој амбасади у Лондону, а између њих су представник британског министарства иностраних послова и амерички амбасадор у Великој Британији преносили поруке, посредовали и вршили притисак на једну или другу страну. Шефови двеју делегација видели су се тек приликом потписивања споразума којим је спор решен. Ковачевић Живорад: *op. cit.*, стр. 257.

ње спора односно може бити предуслов за обраћање тим механизмима (нпр. посредовање да би се спор поверио арбитражи).

О односу посредовања и добрих услуга, већ је било речи. Стога ће овде бити дат кратак осврт на најважније сличности и разлике између посредовања и непосредних дипломатских преговора, истраге, мирења и арбитраже.

Мада се и код посредовања ради о једној врсти преговора, они се одвијају уз учешће посредника (треће стране) а не само самих страна у спору – у неку руку то су заправо преговори посредника са сваком од страна у спору понаособ, ради приближавања њихових ставова. Са друге стране, посредовање као резултат има препоруку која није обавезујућа, док се преговори завршавају или без успеха или споразумом, који онда обавезује стране, као и сваки други међународни споразум (*pacta sunt servanda*).

Разлике у односу на истрагу су велике. Посредник је увек неки неутрални ауторитет, док истрага може бити поверена и мешовитој комисији; посредник има креативну улогу, он настоји да формулише решења која ће помоћи окончање спора, док истрага има за циљ само да свестраним испитивањем свих околности утврди тачно чињенично стање (истину); резултат посредовања је савет, резултат истраге је извештај (документовани налаз) истражне комисије; итд.

Сличност са мирењем огледа се у томе што у оба случаја спор разматра трећи, спољни, неутрални орган (посредник одн. миритељ) коме су обе стране поклониле поверење, с тим да предлог тог органа није правно обавезујући. Разлика је већ у томе што поступак мирења може почети само кад се о томе споразумеју стране у спору, тј. будући миритељ не може сам да понуди такву своју услугу. Посредник може да подноси више узастопних, па и истовремених (алтернативних) предлога односно савета, које стране, у случају успеха посредовања, прихватају и на тој основи чине ситне помаке или закључују споразум, с тим да сам посредник у принципу није дужан да подноси никакав посебан извештај. Напротив, миритељ, након што је проучио проблем, чуо ставове и аргументе обеју страна, а по потреби спровео и сопствену истрагу, подноси извештај којим нуди готово решење.

Још већа је разлика у односу на арбитражу. Мада постоји одређена сличност која се огледа у томе да непристрасни орган испитује спор и нуди решење, посредовање је много еластичније, не мора нужно почивати на правним аргументима, има искључиво

саветодавни карактер и, за разлику од арбитражне пресуде, никога не обавезује. Неке од разлика и уједно предности посредовања огледају се у томе што посредовање по правилу има поверљив карактер, а уз то у већини случајева краће траје и знатно мање кошта него арбитражни поступак.

ЛИТЕРАТУРА

- Baboucarr Jagne, Bosco Valerio: „United Nations – African Union cooperation in conflict prevention and mediation“, in: Sharamo Roba D., Ayangafac Chrysantus (eds.): *The State of Human Security in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria 2011.
- Bercovitch Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.
- Berkovitch Jakob: *Theory and Practice of Mediation*, Routledge, New York, 2011.
- Berkovitch Jakob, Jackson Richard: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan, Michigan, 2012.
- Evans Malcolm D. (ed.): *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Fischer Thomas: *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*, Beltrage, Nr. 37, Center for International Studies, Zurich, Dezember, 2002.
- Greenberg Melanie C., Barton John H., McGuinness Margaret E. (eds.): *Words Over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham etc., 2000.
- Greig Michael J., Diehl Paul F.: *International Mediation*, Polity Press, Cambridge 2012.
- Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York, 1992.
- Kain Ronald Stuart: „The Chaco Dispute and the Peace System“, *Political Science*, vol. 50, 3/1935.
- Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албатрос плус, Београд, 2010.
- Кривокапић Борис: *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Кривокапић Борис: *Међународно јавно право*, Мегатренд универзитет & Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.
- Lanz David, Wählisch Martin, Kirchhoff Lars, Siegfried Matthias: *Evaluating Peace Mediation*, Initiative for Peacebuilding, Brussels, 2008.
- Luard Evan: *Conflict and Peace in the Modern International System*, State University of New York Press, New York, 1988.
- Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE*, Reference Guide, OSCE, 2014.

- Merrills J.G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Митина С.И.: „Формы международного судопроизводства в эллинистическую эпоху“, у: *Зборник радова са научне конференције Функционисање правног система Републике Србије*, Ниш, 18. Мај 2006, изд. Правни факултет у Нишу, Ниш 2006.
- Моа Marsel: *Основни појмови међународног јавног права*, Геца Кон, Београд 1925.
- Новаковић Милета: *Основи међународног јавног права*, књига II, без имена издавача, Београд, 1938.
- O'Donoghue Aoife: „Good offices: grasping the peace of law in conflict“, *Legal Studies*, vol. 34, 3/2014.
- OSCE Mechanisms & Procedures*, OSCE, 2011.
- Princen Thomas.: *Intermediaries in International Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Probst Raymond R.: „Good Offices“ in the Light of Swiss International Practice and Experience, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht etc., 1989.
- Rout Leslie B. Jr.: *Politics of the Chaco Peace Conference 1935-1939*, University of Texas, Austin & London, 2014.
- Skjelsbæk Kjell, Fermann Gunnar: *The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes*, in: Bercovitch Jacob (ed.); *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.
- Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/66/811, 25 June 2012.

Boris Dj. Krivokapic

GOOD OFFICES AND MEDIATION IN INTERNATIONAL DISPUTES SETTLEMENT

Resume

Good offices and mediation are among the most important ways of peaceful settlement of international disputes. In contemporary practice, it is often difficult to make difference between them.

Both cases mean intervention of a third (neutral) party on the call or at least with the consent of the parties to the dispute, in order to help them solve it by themselves. In this sense, one might even say that they are different forms or different extent and intensity of mediation. In practice these two ways of peaceful settlement of disputes rarely occur in a pure form. Even if the initial phase starts as providing good offices,

engagement of a third party later almost inevitably turns into some form of mediation. However, the difference, at least in principle, exists.

The paper deals with the good offices and mediation, the differences among them, some special forms of mediation and differences in relation to other ways of peaceful settlement of international disputes.

Key words: Good offices, Mediation, International disputes settlement, International Law

* Овај рад је примљен 07. априла 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Драган Ђукановић*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА И ЦРНА ГОРА – АНАЛИЗА БИЛАТЕРАЛНИХ ОДНОСА И ПРОБЛЕМА НАКОН 2006. ГОДИНЕ*

Сажетак

Односе између Републике Србије и Црне Горе после нестанка њихове заједничке државе 2006. године одликовале су бројне осцилације. Они су умногоме били везани и за интерпсоналне односе између носилаца власти у Београду и Подгорици. Такође, једнострано проглашење косовске независности 2008. године и признање тог чина од стране званичне Подгорице реметило је односе између двеју земаља у каснијем периоду. Ипак, након доласка Српске напредне странке на власт у Србији 2012. године евидентан је нови и повољнији тренд у билатералним односима са Црном Гором. Аутор, с тим у вези, указује и на појачан обим међусобних посета званичника двеју држава током 2013. и 2014. године.

Српско-црногорске односе, како подвлачи аутор, карактеришу и одређени константни проблеми, а који су везани за још увек недефинисану међудржавну границу и положај Срба у Црној Гори/Црногораца у Србији. Такође, значајан проблем представља и одсуство потписивања међудржавног споразума о двојном држављанству између Републике Србије и Црне Горе.

Аутор, ипак, очекује да ће се у наредном раздобљу српско-црногорски односи умногоме побољшати, као и да ће обе државе као „предводнице“ процеса европских интеграција на Западном Балкану то учинити и захваљујући комплементарности њихових

* Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОI 179023 за период 2011–2015.

других спољнополитичких циљева (сарадња у региону, сарадња у оквиру међународних организација, и сл.). На самом крају рада аутор истиче да је неопходно да се власти у Београду и Подгорици одрекну лошег наслеђа готово две деценије дугих међусобних размирица и неспоразума, и да додатно интензивирају обострану сарадњу.

Кључне речи: Република Србија, Црна Гора, билатерални односи, границе, мањинске заједнице, двојно држављанство

1. СРПСКО-ЦРНОГОРСКИ ОДНОСИ ИЗМЕЂУ РАСПАДА ДРУГЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ (1991) И СТИЦАЊА НЕЗАВИСНОСТИ ЦРНЕ ГОРЕ (2006)

Након фактичког распада некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и осивања Савезне Републике Југославије, 27. априла 1992. године, сачињене од Републике Србије и Републике Црне Горе, новооснована федерална држава имала је бројне проблеме, а пре свега у вези са међународним санкцијама и другим политичким и ратним околностима које су постојале у окружењу.¹⁾ Први наговештаји разлаза између републичких руководстава у Београду и Подгорици појавили су се већ крајем 1997. године и то после расцепа у раније монолитној владајућој Демократској партији социјалиста Црне Горе (ДПС).²⁾ Већ тада се у Црној Гори поново реafirмише традиционална прошловековна унутрашња линија поделе између снага које су се залагале за јачање субјективитета Црне Горе унутар бивше СР Југославије и оних политичких партија које су желеле очување тадашње федералне заједнице са Републиком Србијом.³⁾

1) Видети: Живко Андријашевић, *Историја Црне Горе*, Vukotić Media, Atlas fondacija, Београд, 2015, стр. 343–361.

2) Реч је о партији која је настала трансформацијом некадашњег Савеза комуниста Црне Горе (СКЦГ). *Ibidem*, стр. 343–361.

3) Целокупна савремена историја Црне Горе након нестанка њене државности 1918. године била је обележена унутрашњим поделама, а заправо везаним за њен положај. Са једне стране „бјелашци“ су се безрезервно залагали за уједињење и заједнички живот са суседном Србијом, док су „зеленаши“ били за федералну асоцијацију јужнословенских народа, али често и за независну Црну Гору. Видети: Живко Андријашевић, *Историја Црне Горе*, *op. cit.*, стр. 254–306.

Најизразитије поделе овим поводом долазе до изражаја током Другог светског рата у окрутним унутарцрногорским обрачунима, а по његовом окончању следи конституисање и реafirмисање црногорске државности унутар сложене југословенске државе све до њеног распада. Видети: Радоје Пајовић, *Контрареволуција – четнички и федералистички покрет 1941-1945*, „Обод“, Цетиње, Историјски институт СР Црне Горе, Титоград, 1977, стр. 17–550.

Упоредо са ескалацијом косовске кризе и са почетком војне кампање Северноатлантског савеза на тадашњу СР Југославију од марта до јуна 1999. године додатно се продубљује раздор између власти двеју република чланица. Из Црне Горе је, у међувремену, стигло и неколико предлога за редефинисање постојеће двојне федерације и њено преобликовање у „лабавију” асоцијацију држава.⁴⁾

Исти процес је настављен и после промене власти у Београду, 5. октобра 2000. године, а уследиле су и нове тензије између руководстава Републике Србије и Републике Црне Горе, а у вези са трансформацијом тада већ изразито нефункционалне СР Југославије. Ово је резултирало ојачаним ангажманом Европске уније на ублажавању наведених несугласица, које су претиле да на одређени начин радикализују прилике унутар Црне Горе, те да доведу до значајнијих унутрашњих нестабилности. Резултат оваквог ангажмана било је и формирање државне заједнице Србија и Црна Гора, која је постојала од 2003. до 2006. године.⁵⁾

Треба напоменути да државна заједница није успела да у наведеном временском раздобљу и суштински делује као функционална држава, што је само додатно оптеретило односе између двеју држава чланица. Међутим, пошто је „Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора“ предвиђала могућност одржавања референдума у државама чланицама, власти у Црној Гори су, у складу са овим актом, а након претходне сагласности добијене од Европске уније, организовале референдум о државноправном статусу.⁶⁾ На овом референдуму, одржаном 21. маја 2006. године, 55,5% грађана Црне Горе определило се за њену независност.⁷⁾ Убрзо затим је уследило и формално проглашење црногорске независности (3. јун 2006), њено међународно признање и учлањење у

4) Видети документ Владе Републике Црне Горе из августа 1999. године – „Основи нових односа Црне Горе и Србије”, *Време*, Београд, 4. јануар 2001. Документ је садржао елементе за стварање „Савеза независних и суверених држава Црне Горе и Србије”. Овај аранжман је предвиђао *de facto* конфедерацију двеју међународно признатих држава са заједничким органима – председником, Скупштином и Саветом министара.

5) Државна заједница Србија и Црна Гора формирана је 2003. године усвајањем „Уставне повеље“ (*Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003), као темељног конститутивног акта. Међутим, објективно она никада није била у потпуности имплементирана, а треба напоменути и да је државна заједница заправо настала на инсистирање Европске уније потписивањем „Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе“ (14. март 2002).

6) „Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора“, *op. cit.*, члан 60, став 1–3.

7) Услов који је Европска унија поставила пред тадашње власти Црне Горе био је да ће се референдум о њеном статусу сматрати успешним једино уколико се „за“ независност изјасни више од 55% изашлих гласача.

бројне међународне организације (Уједињене нације, Савет Европе, Организација за европску безбедност и сарадњу, итд.).⁸⁾

2. ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ЦРНЕ ГОРЕ И СРБИЈЕ ПОСЛЕ 2006. ГОДИНЕ – РАЗДОБЉЕ КОНСТАНТНИХ ОСЦИЛАЦИЈА

После проглашења независности Црне Горе дошло је до првобитног, те по многим очекиваног, додатног захлађења односа између Београда и Подгорице. Наиме, тада је у Србији на власти била коалиција окупљена око Демократске странке Србије, а која је активно подржавала Покрет за очување заједничке државе у Црној Гори. Посебно су ови односи били додатно затегнути због чињенице да је Подгорица често у јавном дискурсу говорила о отвореном „мешању” суседне Србије у унутрашње ствари новосуверене државе. Србија је, међутим, убрзо након референдума, односно 15. јуна 2006. године признала Црну Гору, а након свега седам дана били су успостављени и дипломатски односи.⁹⁾ У међувремену током протеклих неколико година отворени су и конзулат Србије у Херцег Новом (март 2011), као и конзулат Црне Горе у Сремским Карловцима (јул 2015).

Влада Црне Горе је још крајем 2006. године, усвојила документ под називом „Спољнополитички приоритети Црне Горе“.¹⁰⁾ У овом стратешком спољнополитичком документу наглашена је евроатлантска перспектива земље, као и њено јасно позиционирање као конструктивног актера и партнера у региону Југоисточне Европе. Наведени документ садржи и констатацију да није могуће успешно приступити Европској унији и/или Северноатлантском савезу (НАТО) без претходног интензивирања билатералне и мултилатералне сарадње у регији Западног Балкана и Југоисточне Европе.¹¹⁾ Но, значајно је напоменути и да је у првој верзији овог документа било посебно указано на значај сарадње ове земље са Републиком Србијом. У том смислу било је наведено да ће Црна Гора са Србијом „наставити да развија тијесне везе због

8) Након проглашења независности Црна Гора је постала 192. чланица Уједињених нација (28. јун 2006). Видети: Живко Андријашевић, *Историја Црне Горе*, оп. cit., стр. 306.

9) „Билатерални односи: Србија“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/bilateralni-odnosi/bilateralni-odnosi/srbija>, 18/08/2015.

10) „Спољнополитички приоритети Црне Горе”, Влада Црне Горе, 15. новембар 2007.

11) У преамбули Устава Црне Горе (2007), став 5. јасно се наводи и истиче њена евроатлантска интенција. Ово је једини случај ове врсте у постјугословенској уставној традицији.

низа историјских, културних и економских фактора”.¹²⁾ Било је, истовремено, наглашено да то подразумева однос „равноправног партнерства и уважавања“ Републике Црне Горе од стране суседне Републике Србије.¹³⁾ Међутим, у актуелној верзији овог документа, који је у складу са тренутном уставном терминологијом у међувремену преименован у „Вањскополитичке приоритете Црне Горе“, изостао је први наведени цитат из овог документа о „*мијесним*“ везама између двеју држава, а који су условљени различитим чиниоцима, док је други остао.¹⁴⁾

Током расправе о новом Уставу Црне Горе из 2007. године уследила је појава новог низа проблема у односима двеју држава, а који су се односили преваходно на такозвана црногорска идентитетска питања.¹⁵⁾ Очигледна је била намера тада и сада владајуће коалиције Демократске партије социјалиста Црне Горе и Социјалдемократске партије (СДП) да и поред привидног грађанског карактера државе пробају да у текст новог конститутивног аката „уграде“ одређене елементе „редефинисаног“ црногорског националног идентитета.¹⁶⁾ То се односило на службену употребу нововведеног црногорског језика, а потом и на државне симболе, које су још 2004. године промовисале ове владајуће партије.¹⁷⁾ Ово је изазвало, по ко зна који пут, нове поделе унутар црногорског друштва, а званични Београд је, најчешће с правом, често указивао на неадекватан и недефинисан статус Срба у Црној Гори. Такав положај припадника ове заједнице остао је непромењен и до данас.

Односи између Србије и Црне Горе су значајно били погоршани и радикализовани после признања независности Косова од стране власти у Подгорици (9. октобра 2008). Ово је изазвало „бујицу“ реакција у званичној Србији и неколико наредних година је утицало на развој билатералних односа.¹⁸⁾ Иако Црна Гора

12) „Спољнополитички приоритети Црне Горе“, *op. cit.*

13) *Ibidem.*

14) „Вањскополитички приоритети Црне Горе“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/ministarstvo/spoljno-politicki-prioriteti>, 12/08/2015.

15) Драган Ђукановић, „‘Идентитетска питања’ и линије унутрашњих подела у Црној Гори“, *Међународни проблеми*, год. LXVI, бр. 3–4, ИМПП, Београд, 2014, стр. 395–422.

16) Видети: Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, „Концепција ‘уставног национализма’ у конститутивном акту Републике Црне Горе“, *Теме*, год. XXXIV, бр. 2, Универзитет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 289–298.

17) Миша Ђурковић, „Како се конституишу нације: црногорски случај“, *Социолошки преглед*, год. XLIV, бр. 1, Београд, 2010, стр. 3–36.

18) Званични Београд је тада прогласио персоном *non grata* тадашњу амбасадорку Црне Горе Анку Војводић.

дуго није успоставила формалне дипломатске односе са Косовом, правдајући то нужношћу укључивања Црногораца у конститутивни акт овог самопрокламованог независног ентитета, јасно је да је да овакав однос Подгорице према Приштини и умногоме утицао на односе са званичним Београдом.¹⁹⁾

Готово истовремено, власти у Подгорици показивале су сталну и неретко неоправдану бојазан од тога да се политички чиниоци власти и опозиције у Србији суштински нису одрекли идеја везаних за оживљавање федералне/конфедералне заједнице са Црном Гором. Тако су оне у сваком потезу званичног Београда, а посебно везано за усвајање стратегије о српској дијаспори 2011. године, виделе бојазан у вези са оспоравањем њене независности и, како се наводило, „грађанског карактера“ државе.²⁰⁾ Наиме, у првобитном тексту овог документа било је истакнуто да Срби у Црној Гори морају постати конститутивни народ, заједно са Црногорцима, иако је ова држава према њеном Уставу из 2007. године била дефинисана као грађанска, а не етнонационална.²¹⁾

Кулминација лоших билатералних односа између Србије и Црне Горе била је везана за, на одређени начин, и интерперсоналне односе између носилаца власти у Београду и Подгорици. Неколико последњих година владавине коалиције окупљене око Демократске странке и тадашњег председника Србије, Бориса Тадића, а посебно након 2008. године, видно је постојало неповерење између двеју земаља, које се суштински променило тек након доласка Српске напредне странке на власт у Србији половином 2012. године.²²⁾ Штавише, поједини представници власти у Подгорици отворено су током кампања за изборе у Црној Гори тврдили да се званични Београд меша у тамошњи изборни процес подршком (про)српској

19) И поред обостраног отварања амбасада Косова и Црне Горе, ови односи су и даље на конзуларном нивоу јер званична Подгорица упорно инсистира да се Црногорцима на Косову осигура уставни третман признате етничке мањине. Но, постоје најаве да ће се ово питање решити до краја 2015. године. Видети: Радомир Томић, „Црногорци у ‘пакету’ са Србима“, *Побједа*, год. LXXI, бр. 17832, Подгорица, 12. август 2015, стр. 2–3.

20) Из првобитног текста ове стратегије избачени су ставови о нужности успостављања „конститутивности“ српског народа у Црној Гори. Видети коначан текст: *Стратегија очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону*, Министарство вера и дијаспоре Владе Републике Србије, Београд, 2011, стр. 37–38.

21) Видети: Драган Ђукановић, „Занемарени грађанин и ‘свемоћни’ етнос – легитимацијски темељи постјугословенских држава и ентитета“, у зборнику: *Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива* (приредили: Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић), Факултет политичких наука, Удружење за политичке науке Републике Србије, Београд, 2014, стр. 103–118.

22) „Мило Ђукановић: Односи Црне Горе и Србије никада нису били бољи у новијој историји“, ТАНЈУГ, 27. децембар 2013.

опозицији. Међутим, на последњим парламентарним изборима у Црној Гори, који су били одржани током октобра 2012. године, било је евидентно да таквог мешања није било, те су с тим у вези били сагласни и Подгорица и Београд.

Србија је, током протекле три године, у складу са поступним редефинисањем своје регионалне компоненте спољне политике показала да је спремна да унапреди и односе са Црном Гором. Она, наиме, остварује видан суфицит у економској размени са овом суседном земљом већ дужи низ година.²³⁾ Такође, Србија је спремна да, уз помоћ кредита добијеног од Руске Федерације, током наредних неколико година реконструише властити део пруге Београд–Бар. Ова пруга, која је саграђена још у време друге Југославије (1976) никада није темељније реконструисана иако је овај правац веома битан и за Србију и за Црну Гору. Такође, Србија интензивно гради коридор XI, који би требао ићи од Вршца (на истоку Војводине), преко Београда и централне Србије до црногорске границе.²⁴⁾ Потом ће овај ауто пут бити настављен аутопутем Бар–Бољаре, који од 11. маја ове године гради црногорска страна.²⁵⁾ Сарадња у области енергетике, такође, може бити унапређена између Црне Горе и Србије. То се превасходно односи на коришћење бројних хидроенергетских потенцијала средњег тока реке Лим.

Видно унапређење односа између Србије и Црне Горе потврђује и велики број узвратних посета високих званичника двеју земаља током 2013. и 2014. године. Према подацима Министарства спољних послова Републике Србије само током овог периода било је организовано по шест узвратних посета годишње.²⁶⁾ Међутим,

23) Цитат са *web* странице Министарства спољних послова Србије посвећене билатералним односима са Црном Гором – „Србија остварује значајан суфицит у робној размени са Црном Гором. Робна размена је у 2013. години износила 744,7 мил. евра (извоз 630,8 – увоз 113,9), док је 2014. износила 618,6 мил. евра (извоз 568 – увоз 50,6). Србија је један од најважнијих економских партнера Црне Горе.“ Извор: Интернет, <http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/117-bilateralni-odnosi/11558-crna-gora?lang=sr>, 15/08/2015.

Са друге стране, на званичној Интернет презентацији Министарства вањских послова и европских интеграција Црне Горе налази се следећи цитат – „Укупна робна размјена у 2012. години износила је 616,14 милиона евра, од чега је увоз износио 532,78 милиона евра, док је извоз износио 83,36 милиона евра. Директне инвестиције из Републике Србије у 2012. години износиле су 26,61 милиона евра.“ Извор: Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/bilateralni-odnosi/bilateralni-odnosi/srbija>, 12/08/2015.

24) Видети: „Коридор 11“, Министарство грађевинарства и урбанизма Владе Републике Србије, Интернет, <http://mgu.mgsi.gov.rs/lat/koridor-11.php>, 12/08/2015.

25) „Ауто пут Бар–Бољаре“, Интернет, <http://autoput.me/>, 12/08/2015.

26) „Билатерални односи са страним државама: Црна Гора“, Министарство спољних послова Србије, Интернет, <http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/117-bilateralni-odnosi/11558-crna-gora?lang=sr>, 12/08/2015.

уколико се реално сагледају односи двеју земаља јасно је да бројна раније отворена питања и даље остају „на столу“ и то без реалног брзог решавања.

3. НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ПРОБЛЕМИ У ОДНОСИМА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ И МОГУЋНОСТИ ЗА ЊИХОВО ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ

Већина билатералних проблема између Републике Србије и Црне Горе је готово истоветна проблемима који оптерећују односе међу осталим државама насталим на подручју некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Они се превасходно односе на разграничење, обострани положај етничких заједница, али и на бројна питања која се односе на чињеницу да је Црна Гора признала једнострано прокламовану независност Косова. Истовремено, Црна Гора са Косовом окончава и вишегодишњи процес међусобног разграничења, а успостављени су и дипломатски односи на нивоу амбасада, али без формалног постављења амбасадора.²⁷⁾ Свакако једно од веома значајних питања између власти Србије и Црне Горе се односи и на недовршену сукцесију имовине бивше СФР Југославије.

Са друге стране, између Србије и Црне Горе је после 2006. године закључено више билатералних уговора, који представљају веома корисну основу за даље унапређење њихових односа. Наиме, до краја 2012. године била су закључена и ратификована двадесет два билатерална међудржавна споразума између Србије и Црне Горе. (Видети прилог бр. 1)

Прилог бр. 1.:

Преглед билатералних споразума између Србије и Црне Горе са датумом ступања на снагу

1. „Протокол о успостављању дипломатских односа између Републике Србије и Републике Црне Горе“, 22. 6.2006
2. „Споразум између Републике Србије и Републике Црне Горе о социјалном осигурању“, 1. 1. 2008.

27) До краја текуће године очекује се потписивање споразума о разграничењу између Косова и Црне Горе. Видети: „Граница са ЦГ по Уставу из 1974.“, *Радио и Телевизија Црне Горе*, Подгорица, 12. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/region/100540/granica-sa-cg-po-ustavu-iz-1974.html>, 13/08/2014.

3. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Црне Горе о принципима и процедури за примену Споразума о подрегионалној контроли наоружања (цл. IV анекса 1-6 општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини)“, 6. 7.2007.
4. „Протокол о сарадњи између Министарства спољних послова Републике Србије и Министарства иностраних послова Републике Црне Горе“, 7. 9.2007.
5. „Протокол између Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Министарства унутрашњих послова и јавне управе Црне Горе о организовању и одржавању редовних састанака између представника граничних полиција на централном, регионалном и локалном нивоу“, 23. 5. 2008.
6. „Записник са састанка делегација Републике Србије и Црне Горе о међународном друмском превозу путника и терета“, 13. 2. 2009.
7. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о граничној контроли у железничком саобраћају“, 21. 7. 2010.
8. „Заједничко саопштење Републике Србије и Црне Горе“, 27. 4. 2009.
9. „Уговор између Републике Србије и Црне Горе о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима“, 11. 6. 2010.
10. „Уговор између Републике Србије и Црне Горе о изручењу“, 11. 6. 2010.
11. „Уговор између Републике Србије и Црне Горе о међусобном извршењу судских одлука у кривичним стварима“, 11. 6. 2010.
12. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о превозу путника и ствари у међународном друмском саобраћају“, 27. 5. 2012.
13. „Споразум о економској сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе“, 10. 9. 2010.
14. „Споразум између Републике Србије и Црне Горе о узајамном подстицању и заштити улагања“, 10. 9. 2010.
15. „Протокол са састанка делегација Републике Србије и Црне Горе о друмском превозу путника и ствари, одржаног 5. и 6.11. 2009. године“, 6. 11. 2009.
16. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о размени средстава и документације“, 23. 5. 2012.

17. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о сарадњи у заштити од природних и других катастрофа“, 1. 12. 2011.
18. „Уговор између Републике Србије и Црне Горе о изменама и допунама уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу“, 13. 4. 2011.
19. „Споразум између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе о сарадњи и узајамној помоћи у царинским питањима“, 1. 9. 2011.
20. „Протокол о сарадњи Владе Републике Србије, Владе Великог Војводства Луксембурга и Владе Црне Горе о трансферу система *Belex fix* са београдске берзе, Република Србија на Црногорску берзу у Црној Гори“, 21. 12. 2010.
21. „Меморандум о сарадњи између Министарства здравља Републике Србије и Министарства здравља Црне Горе у области здравства и медицинских наука“, 21. 12. 2010.
22. „Уговор између Републике Србије и Црне Горе о избегавању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак“, 21. 12. 2011.

Извор: Преглед је сачињен на основу ширих података који су наведени на: „Билатерални односи са страним државама: Црна Гора“, Министарство спољних послова Србије, Интернет, <http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/117-bilateralni-odnosi/11558-crna-gora?lang=sr>, 12/08/2015.

Ипак, уколико се апстрахују најзначајнији проблеми у односима између Србије и Црне Горе, може се закључити да су они везани за још увек суштински неотпочет процес дефинисања међудржавне границе, а потом и статус Срба у Црној Гори и Црногораца у Србији. Такође, постоји и објективни проблем везан за немогућности имплементације института двојног држављанства између двеју држава.

3.1. Дефинисање међудржавне границе

Међудржавна граница између Републике Србије и Црне Горе још увек није дефинисана.²⁸⁾ У том смислу наведено питање може представљати проблем, који ипак свакако неће бити преодманан-

28) Црна Гора није успела да реши граничне проблеме ни са другим постјугословенским државама. Наиме, свакако најзначајнији спор Црна Гора има са суседном Хрватском око полуострва Превлака иако са овом државом има најкраћу границу. Он је само привремено решен посебним протоколом између бивше СР Југославије и Хрватске (2002), а по свему судећи наведени спор ће бити упућен Међународном суду правде у Хагу на посебну арбитражу.

тан, у будућим билатералним односима. И поред оснивања Међудржавне комисије за разграничење између Републике Србије и Црне Горе од стране српског Министарства спољних послова још 2008. године нису уследили значајнији напори да се решење овог отвореног питања што пре постигне.

Српска страна указује и на чињеницу да предмет преговора међудржавног тима јесте и граница између Црне Горе и Косова.²⁹⁾ Ипак, треба имати у виду најаве да ће власти у Подгорици и Приштини убрзо потписати билатерални споразум о границама између Косова и Црне Горе, чему се званични Београд оштро противи.³⁰⁾ Званичници Црне Горе су више пута током протеклих година наглашавали да нема значајнијих отворених питања са Косовом у вези са утврђивањем њихове међусобне границе, те да то неће утицати на односе са новим „суседом“. Са друге стране, поједини представници косовске опозиције најављују да се оштро супротстављају закључењу овог споразума јер је на штету званичне Приштине.³¹⁾

3.2. Мањинска питања – најзначајнији „камен спотицања“ у билатералним односима

Статус Срба у Црној Гори, као и Црногораца у Србији, латентно оптерећује односе између Београда и Подгорице још од 2006. године. Изјава некадашњег председника Републике Србије, Бориса Тадића, дата приликом посете председника Црне Горе, Филипа Вујановића Београду 18. маја 2009. године, да је неопходно дефинисати статус Срба у Црној Гори као „аутохтоног народа“ ни-

Са друге стране, после „вештачки“ изазваног проблема око ушћа реке Суторине у Бокоторском заливу, где су поједине политичке партије у Босни и Херцеговини покушавале да оспоре границу Црне Горе позивајући се на историјску границу БиХ до окончања Другог светског рата у овој области, ипак је дошло до попуштања власти у Сарајеву и најаве да ће се крајем августа 2015. године потписати међудржавни споразум о разграничењу.

Међутим, са Албанијом питање границе је решено још 1926. године (у оквиру прве југословенске државе), али је 2009. године потписан и „Споразум о обнављању, поправци и одржавању пирамида, међупирамида и других граничних ознака дуж црногорско-албанске државне границе“. Видети: „Информација о досадашњим активностима на обављању послова разграничења и утврђивања државне границе и припремама за закључивање међународних уговора о државној граници са суседним државама“, Министарство унутрашњих послова Владе Црне Горе, Подгорица, март 2013, стр. 3–20.

29) *Ibidem*, стр. 17.

30) Ив. П., „Потез Приштине је добра вијест“, *Побједа*, година LXXI, бр. 17834, Подгорица, 14. август 2015, стр. 2–3.

31) Радомир Томић, „‘Утопљеници’ се за Чакор хватају“, *Побједа*, година LXXI, бр. 17828, Подгорица, 8. август 2015, стр. 2–3.

је наишла на одобравање и благонаклоне ставове власти у Подгорици. У вези са наведеним није било ни додатних појашњења шта у правном смислу подразумева појам аутохтоног народа, односно да ли то подразумева конститутивност српске етничке заједнице у Црној Гори или одређену врсту специјалног статуса.³²⁾

Након доласка на власт Српске напредне странке у Србији половином 2012. године ово питање није поновно актуелизовано, а током бројних узвратних посета званичника двеју земаља оно готово и да није било постављано. Неговање субјективитета српске етничке заједнице у Црној Гори зато, чини се, више није извор сталних проблема и извесних суревњивости у односима двеју земаља. У септембру 2011. године је био постигнут договор о називу предмета матерњег језика у школама у Црној Гори (црногорски – српски, босански, хрватски), што представља велики напредак и у вези са статусом српске заједнице и могућношћу коришћења овог језика који је, према Уставу Црне Горе, „у службеној употреби“, али не и „службени језик“ у овој земљи.³³⁾ Такође, поједине политичке партије у Црној Гори указују на, како наводе, неповољан статус Српске православне цркве, као и на неадекватно одсликавање етничке структуре међу запосленима у јавној управи и државној администрацији укључујући и заступљеност Срба у њима. Наиме, према последњем попису становништва у овој земљи Срби чине 29% укупне популације (2011).

Битно је указати и на одређене проблеме које има црногорска заједница у Србији. Она је према попису 2002. године бројала 70.000 припадника, а девет година касније свега 38.527.³⁴⁾ Ово се може правдати и чињеницом да Црна Гора није успела, а преваходно захваљујући тамошњој власти, да закључи споразум о двојном држављанству са Србијом, што на одређени начин, прекида и њену везу са црногорском заједницом у суседној држави. Не би се могло објективно говорити о некаквој асимилацији Црногораца у Србији, али евидентно је да је након проглашења независности Црне Горе и прошлодеценијског „редефинисања“ самог концепта

32) Треба имати у виду да је Црна Гора Уставом из 2007. године дефинисана као грађанска држава и да могућност диференцијације аутохтоних и неаутохтоних народа није дозвољена. Видети: „Устав Црне Горе“, члан 1, *Службени лист Црне Горе*, број 1, година LXIII, Подгорица, 25. октобар 2007. Видети и: Драган Ђукановић, „Занемарени грађанин и ‘свемоћни’ етнос – легитимацијски темељи постјугословенских држава и ентитета“, у зборнику: *Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива* (приредили: Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић), оп. cit., стр. 103–118.

33) „Устав Црне Горе“, оп. cit., члан 13, став. 3 и став 1.

34) Александар Апостоловски, Новица Ђурић, „Црногорци у Србији, Срби у Црној Гори: Час их видиш, час их не видиш“, *Политика*, Београд, 23. децембар 2012, стр. 1–2.

идентитета црногорске нације (симболи, језик и црква) дошло и до његове различите перцепције у Србији и самим тим и смањења броја припадника ове етничке заједнице.³⁵⁾

Треба истаћи да је, у међувремену, дозвољена употреба црногорског језика у општини Мали Иђош (од 2010. године), где Црногорци имају значајног удела у становништву, а слична иницијатива недавно је покренута и у општини Врбас где постоји законска основа за службено коришћење овог језика.³⁶⁾ Са друге стране, Врховни суд је два пута до сада поништио решења о одбијању регистравања епархије иначе канонски непризнате, али у Црној Гори регистроване верске заједнице – Црногорске православне цркве у Србији.³⁷⁾ Наиме, у два наврата, крајем 2007. и током 2009. године Министарство вера Србије одбило је званичну регистрацију ове верске заједнице. У међувремену није уследио напредак у вези са решавањем овог питања, на чему инсистира како Црногорска партија у Србији, тако и неколицина процрногорских невладиних удружења у Србији (Удружење Црногораца „Крсташ“ и Црногорско културно-просветно друштво „Принцеца Ксенија“ из Ловћенца). Треба, са друге стране, истаћи да је, у складу са законском регулативом, током 2014. године успешно конституисан Национални савет Црногораца у Србији.

Најефикаснији начин за превазилажење проблема у вези са статусом Срба у Црној Гори и/или Црногораца у Србији представљало би потписивање билатералног међудржавног споразума, којим би се сва отворена питања додатно прецизирала. Он би оставио могућност пуне сарадње двеју матичних држава са припадницима својих заједница и осигурао коришћење њихових колективних права. Та су права свакако доминантно везана за употребу језика, очување националног идентитета, рад културно-просветних друштава, право на информисање на матерњем језику, али и учешће мањинских заједница на локалном нивоу власти.

35) Миша Ђурковић, „Како се конституишу нације: црногорски случај“, *Социолошки преглед*, *op. cit.*, стр. 3–36.

36) Да би одређени језик био у службеној употреби на локалном нивоу у Србији неопходно је да заједница која га користи има најмање 15 посто популације на нивоу јединице локалне самоуправе. Видети: „Црногорски језик у општини Врбас“, Саопштење Црногорске партије, Нови Сад, 6. август 2015.

37) О случају неприхватања званичне регистрације Црногорске православне цркве у Србији видети више у: Ненад Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*, Канцеларија Омбудсмана у Србији, Београд, 2009, стр. 10–18.

3.3. Питање нерешеног двојног држављанства

Питање двојног држављанства између Републике Србије и Црне Горе тиче се статуса великог броја грађана обеју држава. Преговори о двојном држављанству, који су отпочели 1. октобра 2008. године, до данас нису дали никакве конкретне резултате. Овај проблем детерминишу одређени уставни и законски проблеми. Иако у Уставу Црне Горе из 2007. године није јасно назначено на који начин држављани ове државе могу стицати и друга држављанства, „Уставни закон за спровођење Устава“ (2007) предвидео је да држављани Црне Горе, који су држављанство неке друге државе стекли после 3. јуна 2006. године, могу да га задрже тек пошто се склопе споразуми о двојном држављанству са том земљом.³⁸⁾ Наведено је значило да припадници албанског, бошњачког и хрватског народа, који су пре стицања независности Црне Горе стекли права на држављанство матичних држава имају право да их задрже.

Овим ставом нису биле задовољне доминантне црногорске опозиционе политичке партије, а ни власти у Београду посебно у контексту доношења „Закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије“ (2007), којим је дата могућност да сви Срби који живе изван ове државе могу имати и њено држављанство.³⁹⁾ Током септембра 2011. године уследила је измена „Закона о држављанству Црне Горе“, којим је омогућено убрзано добијање држављанства за грађане који су пет година пре проглашења независности ове републике (3. јуна 2006) били уписани у бирачки списак и који су у овој некадашњој југословенској републици имали пребивалиште. То подразумева да црногорско држављанство може бити стечено и без претходног отпуста из држављанства друге државе.

Ни по питању коначног регулисања двојног држављанства између Србије и Црне Горе није реално очекивати брзо постизање компромиса. Доминантни чиниоци власти у Црној Гори у томе виде опасност од суштинске промене евидентне, готово „идеалне“ (50%:50%) подељености тамошњег бирачког тела. Са друге стране, имајући у виду постојеће конструктивне позиције власти у Београду и Подгорици да се реше отворени проблеми, могао би се постићи такав међудржавни споразум који ће осигурати институт

38) „Уставни закон за спровођење Устава Црне Горе“, члан 12, *Службени лист Црне Горе*, бр.1/2007, Подгорица, 25. октобар 2007.

39) „Закон о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 90/07.

двојног држављанства за грађане Србије и Црне Горе, без активног и пасивног гласачког права, а у складу са релевантном регулативом Савета Европе.⁴⁰⁾

На овај начин би се избегао дисбаланс у вези са такозваним „двојним“ гласањем, али би се умногоме побољшао и статус великог броја грађана Црне Горе и Републике Србије. Такође, треба убрзано регулисати и питање избеглих и расељених лица српске националности из Хрватске, Босне и Херцеговине и са Косова, а која су тренутно настањена у Црној Гори.⁴¹⁾

4. ПЕРСПЕКТИВЕ БУДУЋИХ СРПСКО-ЦРНОГОРСКИХ ОДНОСА: ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ НЕСПОРАЗУМА ИЗ НОВИЈЕ ИСТОРИЈЕ

У предстојећем периоду се, свакако, може очекивати даље и додатно побољшање међудржавних односа између Републике Србије и Црне Горе. То, као што је већ напоменуто, умногоме зависи од односа политичких елита у обема државама. Треба, још једном напоменути, да су економски односи између Србије и Црне Горе у успону, са значајним суфицитом економске размене у корист наше земље. Постоје, истовремено, и бројни потенцијали за сарадњу у области енергетике и инфраструктуре, а не треба потценити ни чињеницу да је црногорско приморје традиционално веома значајна дестинација за српске туристе.

Република Србија и Црна Гора имају и заједничко настојање да постану чланице Европске уније и с тим у вези остварују значајну сарадњу.⁴²⁾ Такође, оне су евидентне „предводнице“ евроин-

40) “European Convention on Nationality”, ETS No. 166, Council of Europe, Strasbourg, 6 November 1997.

41) Према проценама појединих организација број избеглих лица са некада ратом захваћених подручја бивше Југославије у Црној Гори износи око 20.000 (14.000 са територије Косова и 6000 из Босне и Херцеговине и Хрватске).

Влада Црне Горе је 2009. године усвојила посебан акциони план за решавање статуса избеглих лица. Овим документом се избегла лица изједначавају са свим странцима који бораве у Црној Гори, као и са држављанима ове земље када су у питању социјално-економска права. Међутим, избегла лица са Косова и из БиХ и Хрватске у Црној Гори, који су преодоминантно српске етничке припадности, немају право на добијање црногорских путних исправа, као ни бирачко право. Видети: „Иновирани Акциони план за решавање статуса расељених лица из бивших југословенских република и интерно расељених лица са Косова који бораве у Црној Гори“, Влада Црне Горе, Подгорица, 3. новембар 2009.

42) Видети: „Споразум о сарадњи Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији“, Београд, 10. децембар 2013.

теграционог процеса на Западном Балкану, имајући у виду њихов кандидатски статус и отпочете преговоре о чланству.⁴³⁾ Истовремено, обе државе подржавају напоре да се ојачају постојећи видови мултилатералне сарадње на југоистоку Европе и да они постану што функционалнији. У том контексту током 2013. године Црна Гора је званично предложила концепт „Западнобалканске шесторке“, који је функционално и секторски требао ојачати и ефикаснијом учинити регионалну сарадњу у овом делу Европе.⁴⁴⁾ Такође, обе државе успешно сарађују и у раду Уједињених нација, Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу. Половином фебруара српски министар иностраних послова, Ивица Дачић посетио је Црну Гору, а у вези са консултацијама које се односе на српско председавање Организацијом за европску безбедност и сарадњу током текуће 2015. године.⁴⁵⁾ На овај начин Србија је показала колико је привржена одржавању консултација са партнерима у оквиру региона, а везано за актуелна (пан)европска збивања, а посебно за кризу у Украјини.

Побољшаној перспективи сарадње двеју држава ће допринети и до сада бројни закључени међудржавни споразуми о сарадњи у бројним областима. Ипак, њихов број свакако треба повећати и тако додатно консолидовати билатералне односе између Републике Србије и Црне Горе. Полазећи од наведеног веома је битно да се што пре интензивира и дијалог међувладине комисије око разграничења између Србије и Црне Горе. Такође, свако коначно решење везано за ово питање треба да почива на пуној слободи кретања људи у пограничним деловима двеју држава и да олакша прекогранични саобраћај.

Такође, било би добро интензивирати дијалог о потенцијалном међудржавном споразуму о статусу српске етничке заједнице у Црној Гори, као и Црногораца у Србији. Овај споразум би, на основу стандарда међународног права, могао осигурати пуно очување субјективитета наведених заједница и имплементацију њихових уставом и законом утврђених колективних права. Евидентан

43) Драган Ђукановић, „Западни Балкан 2014. – напредак у европским интеграцијама или стагнација?“, у зборнику: *Србија, регион и Европска унија*, Институт за међународну политику и привреду (приредили: Драган Ђукановић, Александар Јазјић и Милош Јончић) Београд, 2015, стр. 247–259.

44) О овом концепту, који је био предложен од стране министра вањских послова Црне Горе, Игора Лукшића, видети више у: Драган Ђукановић, „Западнобалканска шесторка – европски подстицаји регионалној сарадњи“, *Европско законодавство*, год. 12, бр. 45–46, Београд, 2013, стр. 302–312.

45) „Председавајући ОЕБС-у Дачић у посети Црној Гори, похваљује реформску агенду Владе“, Подгорица, 17. фебруар 2015, Саопштење Министарства спољних послова Србије, Београд, 17. фебруар 2015.

застој у преговорима о двојном држављанству између Републике Србије и Црне Горе може бити превазиђен захваљујући потписивању посебног међудржавног споразума, који не би подразумевао право такозваног двојног гласања. То значи да би грађани ових држава могли имати активно и пасивно бирачко право искључиво у једној од земаља.

На самом крају битно би било указати и на нужност пуног растерећења обеју страна од готово дводеценијских суревњивости и неповерења на релацији Београд–Подгорица. Чињеница да су обе државе суверене и међународно признате већ готово деценију добра је основа за наведени процес. Потребу за пуном нормализацијом односа између Републике Србије и Црне Горе правда и неупитна културолошка, језичка, етничка и историјска блискост народâ и грађана двеју држава, али, што је веома битно, и њихови заједнички економски интереси.

ЛИТЕРАТУРА

- Андријашевић, Живко: *Историја Црне Горе*, Vukotić Media, Atlas fondacija, Београд, 2015.
- Апостоловски, Александар, Ђурић, Новица, „Црногорци у Србији, Срби у Црној Гори: Час их видиш, час их не видиш“, *Политика*, Београд, 23. децембар 2012, стр. 1–2.
- „Ауто пут Бар–Бољаре“, Интернет, <http://autoput.me/>, 12/08/2015.
- „Билатерални односи са страним државама: Црна Гора“, Министарство спољних послова Србије, Интернет, <http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateralni-odnosi/117-bilateralni-odnosi/11558-crna-gora?lang=cyr>, 12/08/2015.
- „Билатерални односи: Србија“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/bilateralni-odnosi/bilateralni-odnosi/srbija>, 18/08/2015.
- „Вањскополитички приоритети Црне Горе“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/ministarstvo/spoljno-politicki-prioriteti>, 12/08/2015.
- „Граница са ЦГ по Уставу из 1974.“, *Радио и Телевизија Црне Горе*, Подгорица, 12. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/region/100540/granica-sa-cg-po-ustavu-iz-1974.html>, 13/08/2014.
- Ђукановић, Драган и Лађевац, Ивона, „Концепција ‘уставног национализма’ у конститутивном акту Републике Црне Горе“, *Теме*, год. XXXIV, бр. 1, Универзитет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 289–298.
- Ђукановић, Драган, „Идентитетска питања’ и линије унутрашњих подела у Црној Гори“, *Међународни проблеми*, год. LXVI, бр. 3–4, ИМПП, Београд, 2014, стр. 395–422.

- Ђукановић, Драган: „Западнобалканска шесторка – европски подстицаји регионалној сарадњи“, *Европско законодавство*, год. 12, бр. 45–46, Београд, 2013, стр. 302–312.
- Ђукановић, Драган: „Занемарени грађанин и ‘свемоћни’ етнос – легитимацијски темељи постјугословенских држава и ‘свемоћни’ етнос – легитимацијски темељи постјугословенских држава и ‘свемоћни’ етнос“, у зборнику: *Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива* (приредили: Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић), Факултет политичких наука, Удружење за политичке науке Републике Србије, Београд, 2014, стр. 103–118.
- Ђукановић, Драган: „Западни Балкан 2014. – напредак у европским интеграцијама или стагнација?“, у зборнику: *Србија, регион и Европска унија*, Институт за међународну политику и привреду (приредили: Драган Ђукановић, Александар Јазих и Милош Јончић) Београд, 2015, стр. 247–259.
- Ђурђевић, Ненад: *Остваривање слободе вероисповести и правни положај црква и верских заједница у Републици Србији*, Канцеларија Омбудсмана у Србији, Београд, 2009, стр. 10–18.
- Ђурковић, Миша: „Како се конституишу нације: црногорски случај“, *Социолошки преглед*, год. XLIV, бр. 1, Београд, 2010, стр. 3–36.
- “European Convention on Nationality”, ETS No. 166, Council of Europe, Strasbourg, 6 November 1997.
- „Закон о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 90/07.
- „Иновирани Акциони план за рјешавање статуса расељених лица из бивших југословенских република и интерно расељених лица са Косова који борава у Црној Гори“, Влада Црне Горе, Подгорица, 3. новембар 2009.
- „Информација о досадашњим активностима на обављању послова разграничења и утврђивања државне границе и припремама за закључивање међународних уговора о државној граници са сусједним државама“, Министарство унутрашњих послова Владе Црне Горе, Подгорица, март 2013.
- Ив. П., „Потез Приштине је добра вијест“, *Побједа*, година LXXI, бр. 17834, Подгорица, 14. август 2015, стр. 2–3.
- „Коридор 11“, Министарство грађевинарства и урбанизма Владе Републике Србије, Интернет, <http://mgu.mgsi.gov.rs/lat/koridor-11.php>, 12/08/2015.
- „Мило Ђукановић: Односи Црне Горе и Србије никада нису били бољи у новијој историји“, ТАНЈУГ, 27. децембар 2013.
- „Основи нових односа Црне Горе и Србије“, *Време*, Београд, 4. јануар 2001.
- Пајовић, Радоје: *Контрареволуција – четнички и федералистички покрет 1941-1945*, „Обод“, Цетиње, Историјски институт СР Црне Горе, Титовград, 1977.
- „Председавајући ОЕБС-у Дачић у посети Црној Гори, похваљује реформску агенду Владе“, Подгорица, 17. фебруар 2015, *Саопштење Министарства спољних послова Србије*, Београд, 17. фебруар 2015.
- „Спољнополитички приоритети Црне Горе“, Влада Црне Горе, 15. новембар 2006.
- „Споразум о сарадњи Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији“, Београд, 10. децембар 2013.

Стратегија очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону, Министарство вера и дијаспоре Владе Републике Србије, Београд, 2011.

Томић, Радомир, „Црногорци у ‘пакету’ са Србима“, *Побједа*, год. LXXI, бр. 17832, Подгорица, 12. август 2015, стр. 2–3.

Томић, Радомир, „Утопљеници’ се за Чакор хватају“, *Побједа*, година LXXI, бр. 17828, Подгорица, 8. август 2015, стр. 2–3.

„Устав Црне Горе“, *Службени лист Црне Горе*, број 1, година LXIII, Подгорица, 25. октобар 2007.

„Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора“, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003.

„Уставни закон за спровођење Устава Црне Горе“, члан 12, *Службени лист Црне Горе*, бр.1/2007, Подгорица, 25. октобар 2007.

„Црногорски језик у општини Врбас“, Саопштење Црногорске партије, Нови Сад, 6. август 2015.

Dragan Djukanovic

THE REPUBLIC OF SERBIA AND MONTENEGRO – ANALYSIS OF BILATERAL RELATIONS AND PROBLEMS AFTER 2006

Resume

Relations between the Republic of Serbia and Montenegro, almost a decade after the disappearance of the State Union of Serbia and Montenegro in 2006, are characterized by numerous oscillations, but also with many still unresolved bilateral unsolved problems. These concerns are largely connected with interpersonal relations between political leaders in Belgrade and Podgorica, and it is obvious that until the arrival to power of the Serbian Progressive Party in Serbia (2012) this was the most controversial period of their relationship. On the other hand, the unilateral declaration of independence of Kosovo in mid-February 2008 and the its recognition by Montenegro were again disrupted and shaken relations between the two countries and this issue is in some ways remained dominant between Belgrade and Podgorica until the second half of the 2012. However, a new and more favorable trend in bilateral relations with Serbia with Montenegro points to the enhanced scope of mutual visits of officials of the two countries during 2013 and 2014 (a total number of 12 visits). Moreover, both countries have much interest to improve the economic cooperation, and cooperation in the development of regional railway and road infrastructure (Railway Belgrade-Bar, Corridor 11/Highway Bar-Boljare, etc.).

Relations between Montenegro and Serbia, as the author suggests, are characterized by determining specific problems, which are related to the still undefined interstate border and insufficiently resolved position and status of Montenegrins in Serbia and Serbs in Montenegro. Perhaps the most significant problem in the relations between Serbia and Montenegro is the failure to sign an interstate agreement on 'dual' citizenship, which is a significant problem for many citizens of these countries. However, the author concludes that these problems will soon be resolved if there was mutual interest and political will of the political elites of the Republic of Serbia and Montenegro.

In the future relations between the Republic of Serbia and Montenegro will be greatly improved, according to the author, and both countries are the leaders of the process of European integration in the region of Western Balkans. They will do this, and thanks to the complementarity of their other pursuits related to regional cooperation and cooperation within international organizations. In this sense, Serbia is under the chairmanship of the Organization for European Security and Cooperation (OSCE) during 2015 showed a desire for intensification of the bilateral consultations with Montenegro, on certain European issues like the crisis in Ukraine. At the end the author points out that it is essential that the authorities in Belgrade and Podgorica forswear their bad heritage for nearly two decades long mutual disputes and misunderstandings, but also to further intensify mutual cooperation with special emphasis on the economics issues.

Key words: Republic of Serbia, Montenegro, bilateral relations, borders, minority communities, dual citizenship

* Овај рад је примљен 17. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Душан С. Ракитић

Правни факултет, Универзитет у Београду

БУДУЋНОСТ КОНКОРДАТА У СВЕТЛУ ТЕНДЕНЦИЈА РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ И ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Циљ рада је да пружи елементе за процену у којој мери простор за примену конкордата, као особеног међународно-правног инструмента регулације односа државе и Римокатоличке цркве, може да буде очуван, сужен или проширен, с обзиром на кључне тенденције у развоју како међународног права, тако и права Европске уније. Као предуслов за испуњење наведеног циља, у раду је представљен појам конкордата, у његовој историјској и структурној димензији. Закључци су засновани на доктринарним, емпиријским и аргументима заснованим на функционалној пројекцији развоја међународног права и права Европске уније. У току 19-ог и посебно 20-ог века, практични и теоријски појам конкордата је еволуирао. Након Другог ватиканског сабора однос државе и цркве описује се као *sana cooperatio* међусобно независних и аутономних субјеката, са заједничким циљем пуног моралног и друштвеног развоја појединца. Предуслов таквог развоја су верска слобода појединца и цркве. У случају даље конституционализације међународног права применљивост конкордата не би требало да буде умањена. Уколико дође до обрнутог процеса, фрагментације, граница применљивости конкордата би било напуштање основних стандарда верске толеранције. У случају даљег јачања ЕУ као политичке заједнице, хришћанство ће бити признато као заједнички именитељ традиционалног идентитета народа који чине ЕУ, а улога религије у јавном животу осигурана. Механизми заштите основних слобода требало би да спрече појаву дискриминације, као и губитак лојалности припадника других деноминација и вера, као и атеиста.

Кључне речи: конкордат, верска слобода, конституционализација, Римокатоличка црква, Света столица, Европска унија

1. КЉУЧНЕ ПРОМЕНЕ ПОЈМА И САДРЖИНЕ КОНКОРДАТА У НОВИЈОЈ ИСТОРИЈИ

1.1 Опште и термилошке напомене

Као средство уређења односа Римокатоличке цркве (РКЦ)¹⁾ и појединих држава, поводом деловања, као и укупног правног положаја РКЦ у тим државама, конкордати су постали неопходни у Средњем веку, са практичним напуштањем идеала универзалног хришћанског царства. Плурализам хришћанских држава, међу којима је била и Папска држава, био је супротстављен сингуларитету духовне и организационе власти у оквиру Римокатоличке цркве. У контексту великог броја додирних тачака цркве и државе у пословима од општег интереса, поменуто супротстављање је доводило до бројних сукоба, првенствено у погледу права на именовање епископа – тзв. права на инвеституру. Конкордати су били природни правни облик за превазилажење сукоба, почев од првог – конкордата из Вормса, из 1122. године.

Највећи број конкордата закључен је и важи на територији Европске уније (ЕУ).²⁾ Скоро сви други конкордати закључени су са државама које деле правну традицију са европским државама римокатоличког верског идентитета, као и онима које припадају европској континенталној правној традицији – скоро све државе Јужне Америке, значајан број држава насталих из бившег СССР, и поједине државе у Африци.

У последњих пола века – почев од окончања Другог ватиканског сабора (1962-1965) – пракса закључивања конкордата је доживела експанзију: закључено је преко 120 уговора са преко 40

1) Хришћанска црква чији врховни великодостојник и оличење јединства је Свети отац, или Папа, епископ римски и наследник у достојанству Св. апостола Петра, себе назива Католичком, узимајући тако један од два атрибута хришћанске цркве утврђена Никејским симолом вере из 325. године. У језицима хришћанско-православне и хришћанско-протестантске традицијом уобичајено је означавање те цркве називом „Римокатоличка црква“. Разлог за то је што хришћанско-православне цркве, Англиканска црква и многе протестантске цркве такође поштују символ вере који је у погледу атрибута хришћанске цркве идентичан ономе који поштује Римокатоличка црква, тако да се и оне саме сматрају католичким. У теолошкој традицији Српске православне цркве тај атрибут се на српски језик преводи као „саборни“, док је укупно узев у индоевропским језицима најчешћи превод „универзални“.

2) Од око 40 конкордата којима се релативно свеобухватно решавају питања уобичајена за конкордате, а који су данас на снази, половина је закључена са државама које су чланице ЕУ, или кандидати за чланство. Од преосталих око 160 билатералних уговора којима се решавају само поједина питања у оквиру уобичајене конкордатске материје, као и оних који су закључени са територијалном јединицом одређене државе, око 120 су закључени са државама чланицама ЕУ или кандидатима за чланство у ЕУ. *Kirchenrecht-online*, Internet, <http://www.kirchenrecht-online.de>, 15.06.2015.

различитих држава. Тенденција се наставила и након пада Берлинског зида и распада СССР. Исти период карактерише ширење географског домаћаја конкордата: поред држава Европе и Јужне Америке, они бивају закључивани са државама Азије и Африке, међу којима су и оне у којима је ислам државна религија. Од 1963. до 2005. године, број држава које су успоставиле дипломатске односе са Светом столицом се учетворостручио.³⁾

У свакодневној употреби, у европским језицима се под конкордатима обично подразумевају само уговори које Света столица⁴⁾ закључује са државама са доминантним римокатоличким верским идентитетом, као и само они уговори којима се на свеобухватан начин регулишу питања у оквиру традиционалне конкордатске материје. Ниједно од ова два ограничења није утемељено у науци.⁵⁾ Насупрот уобичајеном схватању, конкордате закључују и државе у којима РКЦ нема положај државне цркве, и шире, у којима већина становништва нису њени верници.⁶⁾

- 3) Maurizio Ragazzi, "Concordats Today: From the Second Vatican Council to John Paul II", *Journal of Markets & Morality*, Grand Rapids, MI, 12/2009, pp. 129-130.
- 4) Израз Света столица упућује на престо Св. апостола Петра, а његово значење обухвата Св. оца папу, као главу РКЦ, и Римску курију, као централни административни орган РКЦ преко кога папа врши власт. Одредницу да је Света столица увек једна од две стране-уговорнице конкордата, Бријер објашњава једноставном околношћу да само РКЦ има организациону хијерархију на глобалном нивоу, при чему врх те хијерархије, Света столица, има међународно-правни субјективитет, као и овлашћење да у име организационих јединица на националним нивоима закључује међународне уговоре. Yves de la Brière, "Recueil des cours", *Académie de Droit International de La Haye*, La Haye, 60/1938, p. 372.
- 5) Бријер разликује конкордате у ширем смислу, као уговоре између највиших црквених и државних власти којима се регулише једно или више питања од заједничког интереса, и конкордате у ужем смислу, код којих се таква материја регулише на свеобухватан начин. Y. de la Brière, 371, 373. За Холербаха (*Hollerbach*) конкордат у ужем смислу је уговор који једна држава по међународном праву закључи са Светом столицом ради регулисања питања од заједничког интереса, при чему може постојати и делимични конкордат; конкордатом у ширем смислу сматра сваки уговор између црквених и државних власти, без обзира да ли је на плану међународног права или не, и без обзира на обухват. Alexander Hollerbach, "Concordats", *Religion Past and Present* 2015, Internet, http://referenceworks.brillonline.com/entries/religion-past-and-present/concordats-COM_12092, 15.06.2015; Рингерт (*Ryngaert*) везује значење израза конкордат само за међународне уговоре чија једна уговорна страна је Света столица, који регулишу верске активности Римокатоличке у држави-уговорници. Cedric Ryngaert, "The Legal Status of the Holy See", *Goettingen Journal of International Law*, Göttingen Journal of International Law e.V., Göttingen, 3/2011, p. 844.
- 6) Кроз историју, примери за то су конкордати које су Царевина Русија (1847, 1882. и 1907), Књажевина Црна Гора (1886) и Краљевина Србија (1914) закључиле са Светом столицом. Данас су на снази, између осталих, први конкордат закључен са државом у којој је ислам државна вера – са Тунисом – из 1964. године, као и свеобухватни конкордати закључени са Црном Гором (2011), Израелом (1993), Азербејџаном (2011), и Казахстаном (1998), док међу споразумима ограниченим на одређена питања важе и они које је Света столица закључила са Србијом („Закон о потврђивању споразума о сарадњи

Сама РКЦ је након Другог ватиканског сабора напустила термин „конкордат“ и почела да користи опште термине којима се означавају међународни уговори (*conventio, accordo*), чак и у случајевима свеобухватних уговора закључених са преовлађујуће римокатоличким државама (Италија, Шпанија). Ферари (*Ferrari*) претпоставља да се тиме наглашава разлика у основној поставци тих уговора узрокована закључцима Другог ватиканског сабора.⁷⁾

Конкордати су утицали на развој модела у коме се уживање верске слободе заснива на уговору између јавне власти, и црквене тј. верске организације. Тај модел је најразвијенији у Немачкој, где се уговорима уређују односи федералних јединица са протестантским црквама, са јеврејским заједницама, па чак и са филозофским, не-религијским удружењима,⁸⁾ слично као и у Италији.⁹⁾

1.2 Форма конкордата и међународно-правни субјективитет Свете столице

Појмовно одређење конкордата засновано је на формалном и садржинском критеријуму. Први подразумева да се ради о уговору закљученом по међународном праву чија једна страна-уговорница је Света столица,¹⁰⁾ а друга суверена држава, или њена федерална јединица овлашћена да закључи конкордат,¹¹⁾ на чијој територији РКЦ делује.¹²⁾

између Р. Србије и Свете Столице у области високог образовања“, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори* 17/2014) и Републиком Кином – Тајваном (2011), оба о сарадњи у области високог образовања.

- 7) Silvio Ferrari, “The Fundamental Agreement Between the Holy See and Israel and the Convention Between States and the Church Since the Vatican II Council”, *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 47/1998, pp. 386-389; видети део 1.3 овог рада.
- 8) Gerhard Robbers, *Religion and Law in Germany*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010, pp. 171-194; Willibald M. Plöchl, “Reflections on the Nature and Status of Concordats”, *The Jurist*, The Catholic University of America, Washington, DC, 7/1947, p. 18.
- 9) Silvio Ferrari, “The Emerging Pattern of Church and State in Western Europe: The Italian Model”, *Brigham Young University Law Review*, Brigham Young University, Provo, UT, 2/1995, pp. 431-432.
- 10) Холербах истиче да је са становишта црквеног права РКЦ могуће и да епископи склапају уговоре са државама. Видети А. Hollerbach, *op. cit.* Важно је напоменути да такви уговори не би имали квалитет уговора по међународном праву, будући да епископије немају међународно-правни субјективитет.
- 11) Федералне јединице СР Немачке овлашћене су уставом да закључују међународне уговоре у оквиру својих законодавних надлежности. Свеж пример такве праксе је конкордат закључен 2005. године са Слободним и ханзеатским градом Хамбургом. Паралелно постоји и конкордат закључен са савезном државом. G. Robbers, *op. cit.*, pp., 173-175.
- 12) Специфичан случај је француска област Алзас-Мозел (која обухвата три департмана), у којој је и даље на снази конкордат који је Наполеон закључио са Светом столицом 1801.

Претпоставка за испуњење формалног критеријума је међународно-правни субјективитет Свете столице.¹³⁾ Субјективитет Ватикана различит је од субјективитета Свете столице. Док се Света столица сматра субјектом међународног права од његовог настанка, град-држава Ватикан као суверена држава је установљен Латеранским споразумом између Свете столице и Италије из 1929. године. Света столица по сопственом избору ужива, од 1964. године, статус државе, сталног посматрача у Уједињеним нацијама (без права гласа),¹⁴⁾ а члан је и низа међународних организација.¹⁵⁾ Међународно-правни субјективитет омогућава Светој столици да у међународним односима са другим државама представља читаву РКЦ, што не би било могуће Ватикану као једној од држава.¹⁶⁾

Специфичности међународно-правног субјективитета Свете столице су пре свега изостанак територије, као и верски карактер РКЦ.¹⁷⁾ У прилог међународно-правног субјективитета Свете

године. До тога је дошло тако што у време када је важеће тог конкордата укинато, чувеним француским Законом о раздвајању цркава од државе из 1905. године, Алзас-Мозел није био део Француске.

- 13) По канонском праву РКЦ, њен субјективитет не потиче ни од једне државе: “*Catholica Ecclesia et Apostolica Sedes, moralis personae rationem habent ex ipsa ordinatione divina.*” *Codex Iuris Canonici*, Can. 113, §1., Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 1983.
- 14) Статус сталног посматрача заснива се на пракси (обичају), која датира из 1946. године. Данас постоје два стална посматрача у категорији држава које нису чланице: Света столица и Палестина. Друга категорија сталних посматрача су међународне организације (*intergovernmental organizations*).
- 15) САД нису одржавале дипломатске односе са Светом столицом од нестанка Папске државе 1870. године па све до 1984. године, нити су до сада закључиле конкордат са Светом столицом. Незванични дипломатски односи одржавани посредством посебних изасланика – Света столица је свог изасланика упутила већ 1894. године, док је лични изасланик председника САД био при Светој столици од 1939. до 1950. год, као и од 1970. до 1984. Samuel W. Bettwy, “United States – Vatican Recognition: Background and Issues”, *Catholic Lawyer*, St. John’s University, Queens, NY, 29/1984, p. 225, pp. 242-243; Jo Renee Formicola, “U.S.-Vatican Relations: Toward a Post-Cold War Convergence?,” *Journal of Church and State*, Oxford University Press, Oxford, 38/1996, pp. 801-807. Врховни суд САД је у време када није било дипломатских односа, 1908. год, констатовао да “Света столица ужива признати статус у међународном праву, о чему судови (САД) морају водити рачуна”. Donald R. Ruthwell, *International Law*, Cambridge University Press, New York, 2011, p. 282.
- 16) Аранђо-Руиз везује настанак међународно-правног субјективитета РКЦ за напуштање идеала *Respublica Christianorum*, до кога је дошло у Средњем веку, што је проузроковало да је РКЦ и на теоријском плану призната као само један од равноправних субјеката у међународним односима. Исти аутор истиче да тај субјективитет није условљен постојањем државе Ватикан, будући да је наставио да постоји током периода 1870-1929. године – од анексије Папске државе од стране Италије 1870. до закључења Латеранског споразума и оснивања града-државе Ватикан 1929. Gaetano Arangio-Ruiz, “On the nature of the international personality of the Holy See”, *Revue Belge de Droit International*, Bruylant, Bruxelles, 2/1996, pp. 360-361.
- 17) Иницијативу против статуса Свете столице као сталног посматрача у УН покренула је 1995. године организација *Католици за слободан избор*, и њој се до сада придружио низ

столице наводе се њено вишевековно постојање, чињеница да она данас ужива најшире могуће признање, које укључује и ступање у уговорне односе, велике заслуге за смиривање сукоба, као и за оснивање многих међународних организација. Такође, из околности да међународно право штити слободу вере се извучи закључак да оно не искључује апсолутно све правне односе засноване на вршењу верске слободе.¹⁸⁾ Противници садашњег облика међународно-правног субјективитета Свете столице истичу да се ради о верској организацији, тј. о невладиној организацији, која је у оквиру УН привилегована статусом државе – сталног посматрача на штету других невладиних организација.¹⁹⁾

У теорији преовлађују два става о односу правних субјективитета Свете столице и Ватикана – док једни наглашавају различитост природе два субјекта, који се налазе у персоналној унији посредством личности Св. оца папе,²⁰⁾ други истичу суштинску припадност оба субјективитета РКЦ, при чему је Света столица орган управљања, а Ватикан организациони део РКЦ, чији се поступци по међународном праву у крајњој линији приписују самој Светој столици.²¹⁾ Аутори из САД најчешће посматрају град-државу Ватикан и Свету столицу као инструменталитете једног правног лица, које најчешће означавају само као „Ватикан“.²²⁾

приватних фондациија и невладиних организација. Видети Paul Sarlo, “Seated at the Right Hand: The Holy See as Permanent Observer to the United Nations and Its Long-Running Efficacy in That Capacity”, *Holy Cross Journal of Law and Public Policy*, College of the Holy Cross, Worcester, MA, 16/2012, pp. 253-294.

- 18) Видети Robert John Araujo, “The International Personality and Sovereignty of the Holy See”, *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 50/2000-2001, pp. 323-360; G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, pp. 359-369; Horace F. Cumbo, “The Holy See and International Law”, *The International Law Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, 4/1948-1949, pp. 609-610.
- 19) Yasmin Abdullah, “The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?,” *Columbia Law Review*, Columbia University, New York, NY, 96/1996, pp. 1835-1875.
- 20) H. F. Cumbo, *op. cit.*, pp. 613- 614; W. M. Plöchl, *op. cit.*, p. 19; Kurt Martens, “The Position of the Holy See and Vatican City State in International Relations”, *University of Detroit Mercy Law Review*, University of Detroit, Detroit, MI, 83/2005-2006, pp. 730, 755.
- 21) G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, pp. 367-369.
- 22) J. R. Formicola, *op. cit.*, pp. 801-807, 815. Присутни су и другачији ставови. Уколико се Света столица сматра једнаком држави, изузетни случајеви (штетна радња, комерцијална активност) у којима је могуће успоставити надлежност за тужбе поднете против Свете столице пред америчким судовима по *Foreign Sovereign Immunities Act* стварају простор који је ужи него уколико би се Света столица сматрала инструменталитетом Ватикана. Вид. James Fantau, “Rethinking the Sovereign Status of the Holy See: Towards a Greater Equality of States and Greater Protection of Citizens in United States Courts”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York, NY 19/2011, pp. 487-523. Да је успостављање надлежности америчких судова

1.3 Садржина конкордата

Старија литература у први план ставља превазилажење сукоба између Свете столице и врховне власти одређене државе као главни разлог за склапање конкордата.²³⁾ Плехл (*Plöchl*) дефинише конкордат као „правно средство којим се Римокатоличка црква и нека држава саглашавају да регулишу, на заједничкој уговорној и нормативној основи, одређена специфична питања од заједничког, или појединачног, интереса“, и као уговоре „чији је крајњи циљ да координација интереса Цркве и Државе у погледу испуњења човековог основног права и обавезе – да верује у Бога“²⁴⁾ као и да међу циљевима конкордата преовлађују позитивни циљеви, пре свега „испуњење слободе вере“, а не окончање сукоба.²⁵⁾

Аранђо-Руиз (*Arangio-Ruiz*) такође истиче карактеристичну садржину конкордата: „регулисање материје богослужења и полагаја свештеника РКЦ и њене имовине на територији одређене државе“, и на основу наведене садржинске посебности разликује конкордате од других билатералних уговора које РКЦ, оличена у Светој столици, закључује са другим субјектима међународног права.²⁶⁾ Не сматрају се конкордатима уговори које Света столица закључује у име државе Ватикан, а не у име РКЦ.²⁷⁾

На плану садржине, у току последњег века упадљиве су битне промене. Прво, конкордатима закљученим након Првог светског рата успостављена је заштита корпоративне слободе РКЦ, тј. обновљена је њена аутономија у погледу многих унутрашњих питања (именовања епископа пре свега), која је била озбиљно нарушена

могуће и када се Света столица сматра засебним субјектом показао је случај *John V. Doe v. Holy See*, када је Врховни суд САД 2010. године ускратио правни лек против одлуке Жалбеног суда за девету судску област, којом је одбијена жалба Свете столице против одлуке о успостављању надлежности првостепеног суда. У жалби се Света столица позвала на свој међународни субјективитет и *Foreign Sovereign Immunities Act*. Тужба је коначно одбијена 2013. год. *John V. Doe v. Holy See*, F3.d. 2543, (9th Cir. 2009); U.S. Supreme Court, Docket No. 09-1, *Holy See v. John V. Doe* (Case nos. 06-35563, 06-35587); “The dismissal on Monday marks the end of litigation which began in 2002”, *Catholic Herald* 08.08.2013; Thomas Giegerich, “The Holy See, a Former Somalian Prime Minister, and a Confiscated Pissarro Painting: Recent US Case Law on Foreign Sovereign Immunity”, *Immunities in the Age of Global Constitutionalism* (eds. A. Peters et. al), Brill Nijhof, Leiden, 2014, pp. 55-61.

23) Y. de la Brière, *op. cit.*, pp. 371, 374; одатле изрека *historia concordatum, historia dolorum*.

24) W. M. Plöchl, *op. cit.*, pp. 10, 43.

25) *Ibid.*, 13-16.

26) G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, p. 365.

27) C. Ryngaert, *op. cit.*, p. 844.

конкордатима закључиваним у 19. веку и раније.²⁸⁾ По правилу се ради о свеобухватним споразумима.

Друго, одлуке Другог ватиканског сабора значајно су утицале на промену начела на којима се заснива садржина конкордата закључиваних са европским државама. На сабору је усвојено учење о неопходности *sana cooperatio* између државе и цркве, уз очување сопствених аутономија и међусобне независности, и стављен је нагласак на верску слободу појединаца и цркве. Стављање појединца у жижу сврхе државе и цркве условљава сарадњу два субјекта. Учење је садржано у декларацији *Dignitatis Humanae*.²⁹⁾ Хитинџер (*Hittinger*) истиче да је овом декларацијом Светој столици омогућено да се принципијелно залаже за верску слободу за РКЦ и њене вернике једнако као што заслужују и сви други појединци, као и да је утврђен основ за окончање вишевековног ослањања цркве на државу и коначно напуштање начела *cuius regio, eius religio*.³⁰⁾

Треће, након Другог ватиканског сабора дошло је до промене у структури конкордата. Док је претходни свеобухватни модел остао у примени, појавила су се и два нова: модел „паралелних споразума“, који подразумева закључивање низа засебних споразума (пример споразума са Шпанијом од 1976. до 1994), и модел „оквирног споразума“ између конкретне државе и Свете столице, код кога се посебна питања решавају споразумима које закључују ниже инстанце – власти федералних или самоуправних јединица, и организационе јединице РКЦ на територији конкретне државе.³¹⁾

Ферари примећује да конкордати закључени са државама Јужне Америке и државама у којима је ислам државна религија

28) Обнављање аутономије заснивало се на учењу да држава и црква свака за себе представљају *communitas / societas perfecta*. То учење, које се прописује кардиналу Камилу Тарквинију (*Camillo Tarquini*) је РКЦ примењивала на домен црквено-државних односа почев од средине 19. века до Другог ватиканског сабора. Y. de la Brière, *op. cit.*, p. 384; Roland Minnerath, “The Position of the Catholic Church Regarding Concordats From a Doctrinal and Pragmatic Perspective”, *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 47/1997-1998, p. 470; Russel Hittinger, “Dignitatis Humanae, Religious Liberty, and Ecclesiastical Self-Government”, *The George Washington Law Review*, The George Washington University, Washington, DC, 68/1999-2000, pp. 1035-1058.

29) “Declaration on Religious Freedom: *Dignitatis Humanae* on the Right of the Person and of Communities to Social and Civil Freedom in Matters Religious Promulgated by His Holiness Pope Paul VI on December 7, 1965”; донета претпоследњег дана Сабора који је трајао више од три године, декларација је добила више гласова против од било ког другог саборског документа. Ombretta Fumagalli Carulli, “Concordats as Instruments for Implementing Freedom of Religion”, *Pontifical Academy of Social Sciences Acta*, The Pontifical Academy of Social Sciences, Vatican, 17/2012, pp. 620, 621; R. Minnerath, *op. cit.*, p. 471; A. Hollerbach *op. cit.*; M. Ragazzi, *op. cit.*, pp. 117-119.

30) R. Hittinger, *op. cit.*, pp. 1035-1058.

31) M. Ragazzi, *op. cit.*, pp. 130-131.

нису пратили садржински развој европских конкордата – док се у Јужној Америци задржава учење о цркви као *societas perfecta*, у исламским државама конкордати се заснивају на начелу толеранције.³²⁾ Исти аутор је предложио Основни споразум (конкордат) закључен са Израелом 1993. године као модел који потврђује применљивост учења Другог ватиканског сабора о односу државе и цркве на државе у којима не преовлађује хришћанска и римокатоличка традиција.³³⁾ Имајући у виду снажну секуларну компоненту друштва Израела, изражену демократичност политичког система и традицију владавине права на темељима *common law*, као и посебан значај Израела за хришћанство због Светих места на његовој територији, не чини нам се реалним очекивање да поменути конкордат може да послужи као модел у другим случајевима.

2. ПРАВНА ПРИРОДА КОНКОРДАТА И ВЕРСКА НЕУТРАЛНОСТ ДЕМОКРАТСКЕ ДРЖАВЕ

Међу уговорима закљученим по међународном праву, конкордати имају јединствене особине. Конкордат представља сагласност воља субјектата чија природа је суштински различита.³⁴⁾ Из те околности проистиче чињеница да је конкордат билатерални уговор који има правно дејство према територији само једне државе, али такво да мења истовремено и позитивно, и црквено право које важи на тој територији.³⁵⁾ Друго, као што је већ напоменуто, међународно-правни субјективитет РКЦ, оличене у Светој столици, јединствен је на плану међународног права.

32) Задржавање јужноамеричких конкордата на претходном моделу Ферари објашњава кашњењем развоја правних и политичких система држава Јужне Америке, у којима се нису у довољној мери развиле гаранције аутономије верских заједница, као ни гаранције људских права појединаца. Стога је, по Ферарију, очување недирнуте претходне парадигме *societas perfecta* представљало је чврсти основ за гаранцију аутономије РКЦ у тим друштвима. S. Ferrari, *op. cit.* 1998, pp. 390-393.

33) Ферари је посебно истакао да је конкордат са Израелом први у коме је у потпуности дошла до изражаја гаранција верске слободе појединца, за разлику од претходних инструмената закључених након Другог ватиканског сабора у којима је та слобода била стављена у службу колективне верске слободе верника РКЦ. S. Ferrari, *op. cit.* 1998, pp. 394-406.

34) Бријер је ову специфичност покушао да изрази термилошки, заложивши се да се конкордати не могу сматрати ни „међународним“, ни „међудржавним“ уговорима, већ уговорима закљученим „између суверених власти“ (фр. *interpotestative*). Y. de la Brière, *op. cit.*, p. 380.

35) W. M. Plöchl, *op. cit.*, p. 375.

Норме конкордата имају јединствен положај у правима држава-потписница. *Ratione materiae* – будући да се односе на верску слободу – оне по правилу предвиђају значајне изузетке од општег режима у областима забране дискриминације, образовног система, пореског права, и др. Тај основ није карактеристичан само за конкордате, већ и за друге облике којима се регулише иста материја, али само у системима у којима уставна материја обухвата заштиту основних права.³⁶⁾ Друго, будући по облику међународни билатерални уговори, конкордати у правним системима држава-потписница у погледу правне снаге по правилу долазе било у ред са уставним одредбама, било непосредно испод њих, а изнад закона.

Критика конкордата у савременим демократијама по правилу се заснива на строгом секуларизму. Ступање државе у уговорни однос са транснационалном црквеном организацијом поводом правног положаја дела те организације и њених верника на територији исте државе сматра се привилеговањем конкретне конфесије како у односу на друге верске организације и њихове следбенике, тако и у односу на атеисте. Сарадњу државе и цркве секуларизам начелно одбија, будући да поистовећује верске организације са филозофским удружењима и невладиним организацијама, па у том контексту поставља границе за сарадњу државе са таквим субјектом. Држава која закључи конкордат не може се сматрати неутралном у погледу вере, а закључење конкордата представља дискриминацију лица која нису припадници римокатоличке вере.³⁷⁾

Неутралност конкретне државе у односу на верске циљеве деловања РКЦ истиче се у прилог примерености конкордата савременим стандардима забране дискриминације и људских права.³⁸⁾ Тврђу да уговорно уређење црквено-државних односа произилази из секуларности државе и њене следствене верске неутралности изнео је Робертс (*Robbers*) у вези са појмом „уговорне верске слободе“ у Немачкој: будући неутрална у погледу вере, држава апсолутно није у стању да по сопственој иницијативи и на основу сопствених ресурса доноси прописе у области верске слободе, већ

36) О посебно великој правној снази норми које се односе на религију, на примеру Француске, видети Michel Troper, “Sovereignty and Laïcité”, *Cardozo Law Review*, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York, NY, 30/2009, pp. 2561-2574.

37) Вид. “Green Paper – Equality and non-discrimination in an enlarged European Union (June 2004)”, *National Secular Society*, Internet, <http://www.secularism.org.uk/32691.html>, 15.06.2015.

38) W. M. Plöchl, *op. cit.*, p. 21.

то само може чинити у садејству са одговарајућом верском организацијом.³⁹⁾

Неопходно је разумети какву тачно верску неутралност државе захтевају стандарди заштите основних људских права и заbrane дискриминације. Хабермас (*Habermas*) је установио да је у зрелим западним демократијама наступило доба пост-секуларизма, и заложиио се за признање улоге вере у сфери јавног живота. По њему, верска неутралност државе своди се на раздвајање институционализованог доношења одлука у парламенту, судовима, влади и управи, у коме нема места за верске обзире, од шире политичке комуникације и формирања ставова у јавности, где је улога вере неизбежна.⁴⁰⁾

Данас конкордате закључују и државе у којима је ислам државна религија. Требало би имати у виду и опредељење РКЦ, утврђено на Другом ватиканском сабору, да однос са државом утврђује са крајњим циљем моралног и друштвеног развоја сваке личности, што подразумева заштиту основних људских права. Јасно је да такав темељ не може бити усмерен на дискриминацију припадника других хришћанских деноминација или других вера, као ни атеиста.

3. КОНКОРДАТИ У СВЕТЛУ СУПРОТСТАВЉЕНИХ ПЕРЦЕПЦИЈА РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА: КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ И ФРАГМЕНТАЦИЈЕ

Бројни аутори виде конституционализацију као процес који карактерише међународно право након окончања Другог светског рата. Оснивање ОУН, ширење домаћаја права Светске трговинске организације, конвергенција система заштите основних људских права и распад СССР – најчешћи су разлози у прилог таквог виђења. Значајан број аутора у догађајима после 2001. године виде супротан процес – фрагментацију међународног права. Аргументи у прилог тог виђења су напуштање интернационалистичке политике од стране САД након терористичких напада на Њујорк и Вашингтон, али и конституционализација ЕУ на штету обавеза које њене државе чланице имају по међународном праву, оличена у скоро-

39) G. Robbers, *op. cit.*, pp. 171-172.

40) Jürgen Habermas, "Notes on a post-secular society", [signandsight.com](http://www.signandsight.com) 18.06.2008, Internet, <http://www.signandsight.com/features/1714.html>, 15.06.2015.

шњој пракси Суда ЕУ.⁴¹⁾ Класична концепција међународног права као плода воље држава задржала је угледне поборнике.⁴²⁾

Уколико се теза о фрагментацији међународног права обистини до одређеног степена, нема разлога за страх у погледу примене конкордата у будућности с обзиром да њихова билатерална форма омогућава прилагодљивост. Фрагментација која би подразумевала напуштање основних стандарда верске толеранције онемогућила би и примену конкордата.

Уколико међународно право настави путем конституционализације, питање будућности конкордата се неизбежно намеће. Претпоставка конституционализације јесте усаглашавање основних вредности које се штите, како на нивоу колективног идентитета, тако и у погледу основних права појединаца. Посебну бригу ствара поимање глобализације као процеса којим се униформишу вредности глобалног друштва.⁴³⁾ Конкордатима се уређује артикулација колективног (верског) идентитета једне заједнице, и услови вршења основне (верске) слобода појединаца, па је оправдано узети у обзир могућност конфликта два система вредности и норми.

Чини се да у поменутом сценарију опасност по конкордате не постоји. Прво, глобализација управо тежи да наметне најзаступљенији модел, у коме религија има признато место у јавном животу.⁴⁴⁾

Други аргумент у прилог таквог закључка је искуствен, и заснива се на два примера из савремене историје. Великодостојници РКЦ страховали су да ће са окончањем Хладног рата и ширењем демократије и гаранција основних права и слобода простор за конкордате бити осетно смањен.⁴⁵⁾ Догодило се управо супротно. Та-

41) Видети Theodor Schilling, "On the Constitutionalization of General International Law", *Jean Monnet Working Paper* 06/05, New York University School of Law, New York, 2005; *International Law Between Universalism and Fragmentation* (eds. I. Buffard et al.), Martinus Nijhof, Leiden – Boston 2008; Martti Koskenniemi, "International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism", 27 Nov. 2006, Internet, <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Koskenniemi/MCanberra-06c.pdf>, 15.06.2015; Jürgen Habermas, *The Divided West*, Polity, Malden, MA, 2006, pp. 115-193; Бранко М. Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1/2009, 122-147.

42) G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, pp. 356-359.

43) R. Hittinger, *op. cit.*, p. 1058.

44) Mariano Barbato, Friedrich Kratochwil, "Habermas' Notion of a Post-Secular Society. A Perspective from International Relations", *EUI Working Papers*, European University Institute, Florence, *MWP* 25/2008.

45) M. Ragazzi, *op. cit.*, p. 130.

кође, конституционализација Европске уније, која је претходно била као сложени систем организација заснованих на међународним уговорима, није довела до смањења употребе конкордата.

Треће, на основу развоја међународног права од Другог светског рата до данас, могуће је пројектовати наставак тог развоја, у контексту глобалних изазова са којима је човечанство суочено (заштита животне средине, опасност од глобалног нуклеарног обрачуна), као и партикуларних интереса појединих држава који стоје на путу заједничком одговору такве изазове. Напуштање консензуса као услова за доношење одлука неопходних за савладавање глобалних изазова, као и разрада механизма принуде, чине се вероватнијим исходима даље конституционализације међународног права. Такви исходи не би угрозили поље примене конкордата.

4. УТИЦАЈ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОНКОРДАТЕ

Оснивачки уговори и кључни политички документи о ЕУ говоре преvasходно као о заједници заснованој на праву. Тенденције у погледу будућег преображаја ЕУ првенствено зависе од тенденција развоја права ЕУ. У последњих пет деценија траје и ЕУ из заједнице држава засноване на међународном праву у политичку заједницу са особеном правном природом и елементима уставности. До тог процеса је дошло искључиво кроз преображај права ЕУ, без изричито артикулисане политичке воље. Већина аутора се слаже да се ради о процесу конституционализације ЕУ, док се мишљења разликују преvasходно у погледу одговора на питање да ли је могућ, као и да ли је пожељан, наставак тог процеса.⁴⁶⁾

МекКре (*McCrea*) је констатовао да јавни поредак ЕУ није строго секуларан, као и да право ЕУ у значајној мери омогућава улогу вере у култури и политичком животу. МекКре као кључну особину јавног поретка ЕУ издваја проналажење праве равнотеже између хришћанске и хуманистичке традиције Европе.⁴⁷⁾

46) Обим академске литературе о овој теми је огроман, тако да упућивање које следи није исцрпно. Видети *European Constitutionalism Beyond Lisbon* (eds. J. Wouters, L. Verhey, Ph. Kiiver), Intersentia, Antwerp – Oxford, 2009; *The Many Constitutions of Europe* (eds. K. Tuori, S. Sankari), Ashgate, Farnham, 2010; Thomas Christiansen, Christine Reh, *Constitutionalizing the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2009; *The Worlds of European Constitutionalism* (eds. G. De Burca, J. H. H. Weiler), Cambridge University Press, Cambridge – New York, 2012.

47) Ronan McCrea, *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2010, pp. 270-271.

Чини се да у случају ЕУ, савремени конкордати не нарушавају верску неутралност држава, будући да се од њих не може очекивати да игноришу и сузбијају улогу вере у јавном животу, основне политичке вредности на којима се заснивају, као ни да крше верске слободе грађана.

Конституционализација ЕУ разликује се од конституционализације међународног права утолико што је ЕУ израсла у стварну политичку заједницу, коју чине не само државе-чланице, већ и грађани. Свака политичка заједница заснива се на заједничком разумевању општег добра, тј. на одређеним политичким вредностима, које чине заједнички идентитет чланова те заједнице. Хришћанство је заједнички именитељ традиционалног идентитета народа који чине ЕУ. Даље јачање политичке заједнице довело би до отвореног признања да је хришћанство кључни темељ заједничког идентитета. Идеја људских права потекла је из хришћанског богословља, и управо би стандарди основних слобода требало да обезбеде да традиционални хришћански идентитет ЕУ не доведе до дискриминације, нити да угрози лојалност појединца других верских идентитета, и атеиста, већ да омогући и да друге религије заузму место у јавном животу ЕУ. Конкордати ће остати потребни ради прилагођавања конкретне садржине и нивоа сарадње држава-чланица са РКЦ.

5. ОЧЕКИВАНО ПОВРАТНО ДЕЈСТВО КОНКОРДАТА НА УЛОГУ ВЕРЕ У ЈАВНОМ ЖИВОТУ

Верска неутралност државе није нарушена њеним ступањем у уговорни однос са црквом, као ни обавезивањем на сарадњу са црквом, нпр. путем учешћа у финансирању делатности од општег интереса (верске наставе и сл), или на признање важења одлука црквених органа у домену аутономног црквеног права. Сарадња може бити начин за очување верске неутралности државе у случајевима када је улога вере у јавном животу изражена. У данашње време конкордате закључују и државе са другом државном вером.

Конституционализација је један од могућих смерова развоја међународног права. Почев од Другог ватиканског сабора, РКЦ приступа сарадњи са државом са циљем да омогући морални и друштвени развој појединца, за шта је претпоставка верска слобода појединца и верске заједнице. На искуственом плану, у новијој историји постоје два примера који сведоче да признавање и подизање стандарда заштите основних вредности у оквиру једног прав-

ног система није угрозило закључивање конкордата са субјектима у оквиру тог система: једно је био распад СССР и ширење заштите основних права, а друго је конституционализација ЕУ. Функционална пројекција могуће даље конституционализације међународног права указује да питања основних људских права, укључујући и верски идентитет и верску слободу, не би била обухваћена тим процесом. Изложени аргументи указују да у случају даље конституционализације међународног права применљивост конкордата не би била умањена.

У случају да превлада супротна тенденција развоја међународног права – његова фрагментација, билатерални облик конкордата и флексибилност коју он омогућава би требало да очувају применљивост тог инструмента. Границу применљивости чинило би напуштање основних стандарда верске толеранције.

Досадашња конституционализација ЕУ довела је до настанка стварне политичке заједнице. У случају даљег јачања политичке димензије ЕУ, признање хришћанства као заједничког именитеља традиционалног идентитета народа који чине ЕУ постаће неизбежно, што ће осигурати садашње стање у коме хришћанство има признату улогу у јавном животу. Механизми заштите основних права и слобода у оквиру права ЕУ требало би да обезбеди да поменуте промене не доведу до дискриминације, нити да доведу до губитка лојалности припадника других деноминација и вера, као и атеиста, већ да омогуће да и друге религије заузму место у јавном животу ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

- Abdullah, Yasmin, "The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?", *Columbia Law Review*, Columbia University, New York, NY, 96/1996.
- Arangio-Ruiz, Gaetano, "On the nature of the international personality of the Holy See", *Revue Belge de Droit International*, Bruylant, Bruxelles, 2/1996
- Araujo, Robert John, "The International Personality and Sovereignty of the Holy See", *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 50/2000-2001.
- Barbato, Mariano, Kratochwil, Friedrich, "Habermas' Notion of a Post-Secular Society. A Perspective from International Relations", *EUI Working Papers*, European University Institute, Florence, *MWP* 25/2008.
- Bettwy, Samuel W., "United States – Vatican Recognition: Background and Issues", *Catholic Lawyer*, St. John's University, Queens, NY, 29/1984.

- Brière, Yves de la, "Recueil des cours", *Académie de Droit International de La Haye*, La Haye, 60/1938.
- The Worlds of European Constitutionalism* (eds. G. De Burca, J. H. H. Weiler), Cambridge University Press, Cambridge – New York, 2012.
- Giegerich, Thomas, "The Holy See, a Former Somalian Prime Minister, and a Confiscated Pissarro Painting: Recent US Case Law on Foreign Sovereign Immunity", *Immunities in the Age of Global Constitutionalism* (eds. A. Peters et. al), Brill Nijhof, Leiden, 2014.
- "Green Paper – Equality and non-discrimination in an enlarged European Union (June 2004)", *National Secular Society*, Internet, <http://www.secularism.org.uk/32691.html>, 15.06.2015.
- "Declaration on Religious Freedom: *Dignitatis Humanae* on the Right of the Person and of Communities to Social and Civil Freedom in Matters Religious Promulgated by His Holiness Pope Paul VI on December 7, 1965".
- European Constitutionalism Beyond Lisbon* (eds. J. Wouters, L. Verhey, Ph. Kiever), Intersentia, Antwerp – Oxford, 2009.
- „Закон о потврђивању споразума о сарадњи између Р. Србије и Свете Столице у области високог образовања“, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 17/2014.
- International Law Between Universalism and Fragmentation* (eds. I. Buffard et al.), Martinus Nijhof, Leiden – Boston 2008.
- Kirchenrecht-online*, Internet, <http://www.kirchenrecht-online.de>, 15.06.2015.
- Codex Iuris Canonici*, Can. 113, §1., Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 1983.
- Koskeniemi, Martti, "International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism", 27 Nov. 2006, Internet, <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Koskeniemi/MCAnberra-06c.pdf>, 15.06.2015.
- Christiansen, Thomas, Reh, Christine, *Constitutionalizing the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2009.
- Cumbo, Horace F., "The Holy See and International Law", *The International Law Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, 4/1948-1949.
- The Many Constitutions of Europe* (eds. K. Tuori, S. Sankari), Ashgate, Farnham, 2010.
- Martens, Kurt, "The Position of the Holy See and Vatican City State in International Relations", *University of Detroit Mercy Law Review*, University of Detroit, Detroit, MI, 83/2005-2006.
- McCrea, Ronan, *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2010.
- Minnerath, Roland, "The Position of the Catholic Church Regarding Concordats From a Doctrinal and Pragmatic Perspective", *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 47/1997-1998.
- Plöchl, Willibald M., "Reflections on the Nature and Status of Concordats", *The Jurist*, The Catholic University of America, Washington, DC, 7/1947.
- Ragazzi, Maurizio, "Concordats Today: From the Second Vatican Council to John Paul II", *Journal of Markets & Morality*, Grand Rapids, MI, 12/2009.

- Ракић, Бранко М., „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1/2009.
- Robbers, Gerhard, *Religion and Law in Germany*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Ruthwell, Donald R., *International Law*, Cambridge University Press, New York, 2011.
- Ryngaert, Cedric, “The Legal Status of the Holy See”, *Goettingen Journal of International Law*, Göttingen Journal of International Law e.V., Göttingen, 3/2011.
- Sarlo, Paul, “Seated at the Right Hand: The Holy See as Permanent Observer to the United Nations and Its Long-Running Efficacy in That Capacity”, *Holy Cross Journal of Law and Public Policy*, College of the Holy Cross, Worcester, MA, 16/2012.
- Troper, Michel, “Sovereignty and Laïcité”, *Cardozo Law Review*, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York, NY, 30/2009.
- US. Supreme Court, Docket No. 09-1, *Holy See v. John V. Doe* (Case nos. 06-35563, 06-35587).
- Fantau, James, “Rethinking the Sovereign Status of the Holy See: Towards a Greater Equality of States and Greater Protection of Citizens in United States Courts”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York, NY 19/2011.
- Ferrari, Silvio, “The Emerging Pattern of Church and State in Western Europe: The Italian Model”, *Brigham Young University Law Review*, Brigham Young University, Provo, UT, 2/1995.
- Ferrari, Silvio, “The Fundamental Agreement Between the Holy See and Israel and the Convention Between States and the Church Since the Vatican II Council”, *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Washington, DC, 47/1998.
- Formicola, Jo Renee, “U.S.-Vatican Relations: Toward a Post-Cold War Convergence?,” *Journal of Church and State*, Oxford University Press, Oxford, 38/1996.
- Fumagalli Carulli, Ombretta, “Concordats as Instruments for Implementing Freedom of Religion”, *Pontifical Academy of Social Sciences Acta*, The Pontifical Academy of Social Sciences, Vatican, 17/2012.
- Habermas, Jürgen, “Notes on a post-secular society”, signandsight.com 18.06.2008, Internet, <http://www.signandsight.com/features/1714.html>, 15.06.2015.
- Habermas, Jürgen, *The Divided West*, Polity, Malden, MA, 2006.
- Hittinger, Russel, “Dignitatis Humanae, Religious Liberty, and Ecclesiastical Self-Government”, *The George Washington Law Review*, The George Washington University, Washington, DC, 68/1999-2000.
- Hollerbach, Alexander, “Concordats”, *Religion Past and Present* 2015, Internet, http://referenceworks.brillonline.com/entries/religion-past-and-present/concordats-COM_12092, 15.06.2015.
- John V. Doe v. Holy See*, F3.d, 2543, (9th Cir. 2009).

Schilling, Theodor, "On the Constitutionalization of General International Law", *Jean Monnet Working Paper* 06/05, New York University School of Law, New York, 2005.

Dusan S. Rakitic

THE FUTURE OF CONCORDATS IN THE LIGHT OF EVOLUTIVE TENDENCIES OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN UNION LAW

Resume

The aim of the paper is to provide elements for assessing the extent to which applicability of the concordats, as specific international law instruments for regulating relations between the Roman-Catholic church and a state, shall be preserved, limited or expanded in the light of key tendencies of development of both international law and European Union law in the future. As a prerequisite for producing such findings, the concept of concordats, including both its structural and historical dimensions, has been presented in the paper. The conclusions have resulted from arguments based on the doctrine, empirical findings, as well as on the functional projection of possible potential evolution of international and European Union law.

Both practical and theoretical concepts of concordats evolved significantly in 19th and particularly in 20th century. After the Second Vatican Council, the church-state relations are conceived as *sana cooperatio* of mutually independent and autonomous entities, with the common goal of enabling full moral and social development of the individual. A prerequisite for such development is the religious freedom of both the individual and the church. Concordats do not violate religious neutrality of the state but instead enable it, particularly in societies in which the role of religion in the public sphere is pronounced. By their nature, concordats depend on the fate of international law, whereas the present territory of the European Union has been for many centuries the principal territory on which concordats were executed and applied. Serbia's entering into an international treaty with the Holy See in 2014, in respect of an issue that falls within traditional concordat subject matter, makes the topic of particular interest for Serbia.

The view that international law has been characterized by the process of constitutionalization since World War II, and especially after the end of the Cold War, is widely held. However, a notable critique of such view argues that in the most recent period international law

has been becoming more and more fragmented. The European Union has been undergoing, throughout the past five decades, a transformation from a union of states based on international law into a political community with an idiosyncratic legal nature and elements of constitutionality. Most authors agree that the European Union has been subjected to a constitutionalization of its own, whereas opinions differ in respect of the proper answer to the question of whether further continuation of that process is possible, as well as whether such continuation would be desirable. European Union law so far has not been a reflection of the European Union's constitutionalization, but instead the very source of that process. The value human rights protection lies in the founding of both ideals – the aspiration towards a constitutionalized international law, as well as the wish for a full-fledged European Union constitution.

In case constitutionalization of international law continues further, room for applicability of concordats should not be narrowed. In case the opposite process takes place – fragmentation, concordats will cease to be applicable only if basic standards of religious tolerance are abolished. If the EU develops further as a political community, Christianity will be recognized as the common denominator of traditional identities of nations forming the EU, whereas the role of religion in public sphere will be secured. Mechanisms ensuring protection of fundamental freedoms should prevent discrimination, as well as loss of loyalty of followers of other denominations and religions, as well as of atheists.

Key words: concordat, religious freedom, constitutionalization, the Roman Catholic Church, the Holy See, the European Union

* Овај рад је примљен 16. јула 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 35.071.6(497.11)

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 91-110.

Оригинални
научни рад

Дејан Миленковић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

МОГУЋИ МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИСТРАЖИВАЊУ ПРИМЕНЕ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Принцип супсидијарности као темељно начело расподеле надлежности, и у теоријском и у позитивно-правном смислу је недоречено и недовољно јасно. Ни данас не постоји једна јединствена дефиниција овог појма нити критеријуми које треба применити да би се он операционализовао. Ако се пође од најширег схватања оличеног у изразу „најближе грађанима“, овај појам обухвата не само „вертикалну“ супсидијарност, односно „спуштање“ појединих надлежности и конкретних послова на ниже нивое власти, већ и „хоризонталну“ која се односи на преношење одређених послова власти на недржавне субјекте, укључујући и приватни сектор. Темељна реформа управе захтева утврђивање детаљне „мапе“ супсидијарности у Републици Србији чији крајњи резултат треба да буде стварање динамичне „база података“ свих надлежности и конкретних послова које централна и нижи нивои власти, односно органи на свим нивоима, сходно Уставу и закону обављају. Таква интерактивна база „вертикалне“ расподеле надлежности, између осталог, треба да доведе и до правилне „хоризонталне“ расподеле и значајног смањења конкретних послова које данас обављају раз-

личити државни, покрајински и општински органи власти. „База“ је основ за стварање рационалније, ефективније, економичније и ефикасније јавне управе. Међутим, за успостављање „базе“ неопходан је адекватан методолошки приступ, посебно у „рашчлањивању“ појединих врста послова из надлежности у појединим Уставом и законом утврђеним областима. У овом раду, понуђен је један од могућих методологија за успостављање ефикасне „базе података“ која је неопходна за успешан процес транзиције у Републици Србији.

Кључне речи: супсидијарност, децентрализација, надлежности, послови, јавна управа

1. ПРИНЦИП СУПСИДИЈАРНОСТИ

Иако се појам „супсидијарност“ често користи у јавном дискурсу у Републици Србији, он није позитивно правни појам, што значи да не постоји једно прецизно, законско дефинисање овог појма нити је он ближе одређен у различитим инструментима јавних политика Републике Србије. Овај појам није јасно одређен ни у теорији. „Прво, не постоји општеприхваћена дефиниција појма супсидијарности и нису идентификовани критеријуми које треба применити да би се овај принцип операционализовао“. ¹⁾ Често се појам „супсидијарност“ користи заједно са појмом „децентрализација“. Принцип супсидијарности је једно руководно начело или један метод за расподелу надлежности. „У свакодневном говору начело супсидијарности најчешће се изражава кроз фразу „најближе грађанима“, што указује да се ради о темељном начелу слободе и демократије, које наводи на успостављање једног политичког стандарда, по коме одлуке треба да се доносе тамо где ће њихови ефекти најнепосредније и да се осете.“ ²⁾ Како се истиче, „...супсидијерност је стандард за процену расподеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“. ³⁾ Како се истиче, „...супсидијер-

1) Дејан Вучетић, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2012, стр. 142.

2) Илија Вујачић, „Принцип супсидијарности и статус Београда“ у зборнику: *Београд – демократска метропола* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 61.

3) Илија Вујачић, „Држава, демократија и супсидијарност“ у зборнику: *Савремена држава* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић, Konrad Adenauer Stiftung,

ност је стандард за процену расподеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања“. „Оно представља темељно начело за деобу послова између различитих разина власти, а служи као допуна концепцији политичке децентрализације“. ⁴⁾ Према Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе, „јавни послови ће се, по правилу, вршити пре свега од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт водиће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности.“ ⁵⁾

Посматрајући појам супсидијарности из правног угла, за расподелу надлежности користе се одговарајући методи, односно комбинација метода, а њихово исходиште је стриктна подела надлежности, што је готово немогуће извести, или мешовита расподела што је најчешћи облик. Држећи се правног оквира, Устав једне држава само утврђује начелну расподелу надлежности а закони конкретно расподељују надлежности на поједине нивое власти. Устав, назначује и области у којима може бити надлежности локалне самоуправе и територијалне аутономије. Ван области коју Устав назначи не може бити у надлежности нижих нивоа власти. Закони затим, у тим областима конкретно одређује надлежности за сваки ниво власти и то је расподела надлежности односно супсидијарност.

У социолошком и политиколошком смислу, овај појам има знатно шире значење. Политикологија на пример, посматра принцип супсидијарности не само у њеном вертикалном значењу као расподелу надлежности између различитих нивоа власти, већ и хоризонталном смислу, које има другачије значење. У њему се уочава да је принцип супсидијарности у основи неолиберални принцип, на коме се заснивају и реформски процеси у јавној управи и разрађује стратешки правац реформе познатији као *New Public Management* (ново јавно управљање). Хоризонтална димензија „...нам помаже да одлучимо да ли неку функцију треба да обавља јавна установа или приватна агенција... Ово је нарочито наглашено у нападу на државу благостања и губитак њених капацитета управља-

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2008. стр. 86.

- 4) Ведран Ђулабић, „Неки развојни процеси уређења локалне самоуправе у Републици Хрватској“, Хрватска јавна управа, Загреб, бр. 1/2005 стр. 117.
- 5) Закон о потврђивању Еворпске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007. чл. 4. ст. 3.

ња који тражи смањивање државног деловања и опште повлачења јавног сектора из друштвених и привредних активности. ...Појединци, групе и удружења, а не јавне установе треба да буду жила куцавица друштва. У том смислу, супсидијарност је принцип који задовољава потреба заједнице представљајући нормативни стандард за алокацију одговорности за испоручивање јавних добара оним најмањим функционалним јединицама које та добра могу да обезбеде.⁶⁾ У правној терминологији, хоризонтала супсидијарност у извесној мери кореспондира са изразом „јавно овлашћење”, односно са овлашћењем недржавних субјеката на вршење власти.⁷⁾

У Републици Србији, још увек не постоји детаљна студија о вертикалној расподели надлежности између централне власти, АП и јединица локалне самоуправе као облика територијалне организације у Републици Србији, нити хоризонталне, која је временом такође добила нормативну димензију. Један од пројеката који је уз помоћ ЦИДА-СИПРУ рађен од октобра 2012. до децембра 2013. године за потребе тадашњег Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе, као материјал је потпуно заборављен.⁸⁾ Пројекат је обухватао расподела надлежности кроз попис свих конкретних послова које произилазе из закона у 45 подобласти груписаних у 9 системских области по методологији Савета Европе. О другом пројекту, који је започео у октобру 2014. године а кога је подржао ОЕБС за потребе Министарстава државне управе и локалне самоуправе се у јавности мало зна. Овај пројекат обухватио је попис само управних послова на централном и на нижим нивоима власти које обављају органи државне управе, АП Војводина и јединице локалне самоуправе, у појединим, у пројекту задатим областима. И један и други пројекат имају два иманентна недостатка. Оба су требала да доведу до успостављања „базе података - послова“, која би се редовно ажурирала и била доступна јавности преко надлежног ресорног министарства. Таква база још увек не постоји. Други недостатак јесте што он обухвата само вертикалну а не и хоризонталну расподелу надлежности. Ни једна ни друга студија „не третира“ тзв. поверена јавна овлашћења другим субјектима иако Устав Републике Србије, у пододељку који носи назив „Државна управа“

6) Илија Вујачић, 2008, стр. 92-93.

7) Опширније о појму јавног и управног јавног овлашћења у: Стеван Лиличић, Дејан Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 88-94.

8) Снежана Ђорђевић, Дејан Миленковић, Мирослав Прокопојевић, *Студија о примени начела супсидијарности у Републици Србији* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, децембар 2013.

изричито утврђује: „поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“.⁹⁾ Тако су оба пројекта остала непотпуна и недоречена, јер конкретни послови у оквиру надлежности у различитим областима „распоређене“ не само у оквиру различитих нивоа власти, већ и између различитих субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења или старања о општем добру.

И поред јасно прокламоване политике неолиберализма оличене пре свега у „тачеризму“ Владе Србије, без јасног пописа послова у оквиру сваке надлежности у појединим областима на свим нивоима територијалног устројства Републике Србије (вертикалне супсидијарности), али и препознавања послова поверених недржавним субјектима, ни *New Public Management* концепт не може бити успешан. У овом раду акценат је стављен на тзв. „вертикалну расподелу надлежности“ односно указивање колико би детаљан попис послова које кроз расподелу надлежности „припадају“ централном али и нижим нивоима власти, неопходан у реформским процесима у јавној управи, и који утицај овај попис, односно „база података“ може имати и на процесе „хоризонталне“ расподеле надлежности.

2. УСТАВНЕ И ЗАКОНСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, НИЖИХ НИВОА ВЛАСТИ И ЊИХОВИХ ОРГАНА

2.1. Уставне надлежности

Надлежност је право и дужности обављања одређених послова власти. Значи, она се састоји од права и дужности некога органа или неког нивоа власти да врши одређена права и дужности, при чему се уместо израза право, често користе и термини функције, послови и др., а уместо термина дужности - обавезе, задаци, одговорности и др. Кад год има више од једног нивоа власти, што је случај и у Републици Србији, надлежности се морају некако расподелити. Расподела надлежности у савременом правном систему врши се искључиво Уставом и законом, а не и актима нижим од закона. Само Устав и закон могу да изврше расподелу надлежности. Пошто вертикална супсидијарност означава расподелу надлежно-

9) Упореди: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 137. ст. 2-3.

сти између различитих нивоа власти, свако истраживање примене принципа супсидијарности мора да започне са анализом највишег правног акта - Устава Републике Србије.

Устав Републике Србије, на најопштији начин утврђује уставне надлежности Републике Србије (а затим и њених највиших органа), аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ово је значајно поменути са становишта даље анализе, јер се најопштије Уставом утврђене надлежности затим, у одређеним областима, ближе дефинишу и уређују законима, а тако утврђене надлежности се конкретизују кроз одређене опште послове, који се даље, рашчлањују на још уже послове, а затим групишу и на органе који их обављају/врше, и даље конкретизују на одређене врсте (подгрупе) још ужих послова. Ова методологија тако би обухватила све послове јединица локалне самоуправе (и аутономних покрајина), при чему се мора водити рачуна и на врсту органа које ове послове врше. Анализа дистрибуције односно расподеле надлежности (супсидијарности), може бити заснована само на бази истраживања целокупног законодавног, и у извесној мери и подзаконског оквира у Републици Србији, с обзиром на врсте послова које врши одређени државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе односно, кроз конкретно разврставање послова које врше одређени органи, на различитим нивоима власти.

Надлежности Републике Србије, утврђене су Уставом Републике Србије у четвртм делу Устава. Република Србија уређује и обезбеђује¹⁰⁾: (1) сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама; (2) остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела; (3) територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе; (4) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања; 5) систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица; (6) јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни,

10) *Ибид.* чл. 97.

банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем; (7) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; (8) систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса; (9) одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја; (10) систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања и др. Уставне надлежности, Република Србија остварује преко својих органа у складу са принципом поделе власти. Устав Републике Србије, затим одређује и надлежности појединих државних органа, тачније НСРС, Владе, председника Републике, Војске, Високог савета судства и Уставног суда.¹¹⁾

Према Уставу Републике Србије¹²⁾, аутономне покрајине (у даљем тексту – АП), у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. АП, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: (1) просторног планирања и развоја; (2) пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; (3) просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите јавног информисања на покрајинском нивоу. Такође, АП се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом. АП утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом. АП, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова доносе свој буџет и завршни рачун.

Устав Републике Србије, утврђује уставне надлежности општина као основне јединице локалне самоуправе.¹³⁾ Град има над-

11) *Ибид.* чл. 99, 112-113, 123 и др.

12) *Ибид.* чл. 183.

13) *Ибид.* чл. 189-190.

лежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и ближе разрађују статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности. Према Уставу Републике Србије, општина, као основна јединица локалне самоуправе, преко својих органа обавља следеће надлежности: (1) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (2) уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; (3) стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; (4) стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; (5) стара се о развоју и унапређењу туризма и др. Такође, општина самостално, у складу са законом: доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, самостално управља општинском имовином...

2.2. Законске надлежности

Вертикална расподела надлежности у Уставу Републике Србије је одређена крајње уопштено Такође, треба приметити да Уставом утврђене надлежности имају различите садржаје. Када један ниво власти добије неку надлежност она се на пример, може састојати у праву уређивања неких питања, то је такозвана законодавна надлежност или ако се ради о локалној самоуправи и аутономији, нормативна надлежност, дакле да се неко питање уреди, затим може да се тиче извршавања закона или обављања других управних послова и то су тзв. административне (управне) надлежности, или може да се ради о праву решавања спорова, односно сукоба надлежности. Када се у Уставу налази формулација „...уређује и обезбеђује”... или „оснива, доноси подстиче, потпомаже, стара се, надзире, сарађује, даје мишљење, даје сагласност и др. то су то све димензије надлежности. Следеће, у вертикалној расподели надлежности, надлежности локалне самоуправе и територијалне аутономије могу да буду целовитије и мање потпуне. Ово се односи на обављање једног читавог посла. Код нас је често правило да се нижим нивоима власти додељују само делићи послова, које је потребно препознати у „прашуми” прописа, што доводи у питање даљи методолошки приступ при попису конкретних послова

које обављају централни, али и нижи нивои власти, што значајно омета успешну „методологију” а у крајњој линији и конкретан попис послова које, у оквиру вертикалне расподеле надлежности по Уставу припадају аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе. Такође, не треба заборавити да надлежности могу бити и изворне и поверене.

Уставне надлежности аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, ближе су утврђене: Законом о локалној самоуправи, Законом о главном граду и Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, другим законима у посебним областима и подобластима, а затим и разрађене Статутом АП Војводина, Статутом града Београда односно статутима градова и општина у Републици Србији.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, утврђује надлежности АП Војводине у 21 области, и више подобласти у оквиру одређених области (нпр. у области културе, овај Закон, као подобласти „препознаје“: заштиту културних добара, кинематографију и филмску уметност, задужбине, фондове и фондације, библиотечку делатност и издавање публикација).¹⁴⁾

Закон о локалној самоуправи утврђује и таксативно набраја надлежности општине (које се односе и на град и главни град).¹⁵⁾ Надлежности општина (јединица локалне самоуправе), међутим, нису у целости класификоване по одређеним „системским“ областима, а поједине надлежности би пре могли назвати пословима (нпр. доношење програма развоја, доношење урбанистичких планова, доношење буџета и завршног рачуна). Такође, општина/град/Град Београд обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора¹⁶⁾ из области: просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом. Законом о главном граду, сходно Уставу Републике Србије, утврђене су и посебне надлежности града Београда.¹⁷⁾

Оне су затим, ближе „додељене“ појединим органима на нижим нивоима власти. Поред Скупштине АП Војводина (која је утврђена Уставом), органи АП Војводине утврђени су претходно

14) Упореди: Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/2012 – Одлука УС.

15) Упореди: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 20-21.

16) Напомена: Из Закона о државној управи, произилази да је инспекцијски надзор посао државне управе. У складу са чл. 21. ЗоЛС и ови послови се јединици локалне самоуправе могу поверити само законом.

17) Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. чл. 8

поменути Статутом, и то су: Влада АП Војводине, Покрајинска управа и Покрајински омбудсман. Статут ближе разрађује надлежности Скупштине АПВ и Покрајинске Владе.¹⁸⁾ Поред скупштине јединица локалне самоуправе (која је утврђена Уставом), органи општина, града и главног града, према Закону о локалној самоуправи су: општинско/градско веће, председник општине/градоначелник, општинско/градско веће и општинска управа. Законом су утврђене надлежности Скупштине општине, општинског односно градског већа и председника општине односно градоначелника.¹⁹⁾

Као пример можемо узети област социјалне заштите. У овој области, најпре можемо да приметимо да је регулисана и подељена између сва три нивоа власти (централне, покрајинске и јединица локалне самоуправе). Најзначајнији закон који регулише област социјалне заштите је Закон о социјалној заштити. Област социјалне заштите можемо затим поделити на „уже“ подобласти: (1) општи оквир надлежности и послова у области социјалне заштите (2) домове за социјално старање и прихватилишта, (3) услуге заштите породице, патронажну помоћ и (4) социјално осигурање.

Најопштије одређени послови у оквиру надлежности у области социјалне заштите који се односе на ниже нивое власти у подобласти општег оквира надлежности и послова, а које проистичу из Устава и закона су: (1) старање о задовољењу потреба грађана у области социјалне заштите/уређење питања од покрајинског значаја у области социјалне заштите (2) учествовање у систему социјалне заштите и обезбеђење обављања делатности у области социјалне заштите; (3) оснивање установа социјалне заштите; (4) праћење и обезбеђивање њиховог функционисања; (5) давање дозвола за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица; (6) утврђивање испуњености услова за пружање услуга социјалне заштите и смештаја корисника; (7) утврђивање норматива и стандарда за обављање делатности установа чији је оснивач; (8) доношење прописа о правима у социјалној заштити и обављање послова државног старатеља; (9) обезбеђивање средстава у буџету за обављање одређених услуга у области социјалне заштите и (10) обезбеђивање јавности рада (путем средстава јавног информисања или на својој интернет страници) о социјалној заштити и пружање других информација прописаних законом и обезбеђивање слободног приступа информацијама о свом раду.²⁰⁾

18) Упореди: Статут АП Војводина, *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/09, чл. 33-61.

19) Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 32, 44-45.

20) Упореди: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09,

3. ЗНАЧАЈ ПРЕПОЗНАВАЊА ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ, ПОКРАЈИНСКЕ, ГРАДСКЕ И ОПШТИНСКЕ УПРАВЕ ЗА ПРОЦЕС „ВЕРТИКАЛНЕ“ СУПСИДИЈАРНОСТИ

3.1. Послови државне управе

Претходно набројане послове јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине у подобласти општег оквира надлежности и послова у области социјалне заштите, даље се, према органу који их на nižем нивоу обавља, разврставају на још „ужи“ делокруг послова. Највећи део њих јесу управни послови, тзв. административне (управне) надлежности.

Садржински посматрано, посебну врсту надлежности чине оне које се односе на извршење закона и обављање других управних послова. Зато најпре треба приметити да Устав Републике Србије не одређује позитивно-правни појам управе у функционалном смислу односно, не одређује директно послове државне управе у Републици Србији, већ је функционални појам управе одређен кроз Закон о државној управи.²¹⁾ То значи да овај закон одређује који су то послови државне управе које управа обавља у оквиру административне надлежности. Послове државне управе, сходно постојећем правном оквиру, на основу Закона о државној управи можемо поделити на седам подгрупа послова.²²⁾ Осим доношења подзаконског акта, које се сматра повереним нормативним јавним овлашћењем, сви остали послови имају карактер „управних“ „развојних“ и „стручних“ послова. Сходно Уставу Републике Србије, послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе утврђени законом, а поједина (управна) јавна овлашћења законом могу бити поверена и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Прва група послова државне управе је учествовање у обликовању политике Владе. Ова група послова састоји се из три уже подгрупе: (1) припремање закона и других прописа и општих аката за Владу (2) предлагање стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Друга група послова односи се на праћење стања и она обухвата: утврђивање стања из делокруга органа државне управе; проучавање последица утврђе-

67/2012 - Одлука УС; Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07; Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/11.

21) Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 71-72.

22) Упореди: Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, чл. 12-21, чл. 48.

ног стања; предузимање одговарајућих мера и (4) предлажу Влади доношење прописа или предузимање мера на које је овлашћена. Трећа групу послова, јесу послови који се односе на извршење закона, других прописа и општих аката (извршни послови) који обухватају: (1) доношење прописа (правилника, наредби, упутстава, стручних упутстава, објашњења, инструкција) на основу изричитог законског овлашћења; (2) решавање у управним стварима, доношење управних аката и решавање по жалбама и ванредним правним средствима; (3) вођење евиденције и издавање јавних исправа и (4) предузимање управних радњи (при чему за оне управне радње којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе државни органи морају имати непосредни основ у закону). Четврта група односи се на инспекцијски надзор, и он обухвата две врсте послова: (1) испитивање спровођења закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и (2) изрицање мера на које су овлашћени. Пета се односи на старање о јавних службама и она обухвата: (1) старање да се рад јавних служби одвија према закону и (2) предузимање мера на које су овлашћени законом према јавним службама. Шесту групу чине развојни послови и они обухвата подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга органа државне управе, према политици Владе. Седму групу послова чини ли би стручни послови као што су: (1) прикупљање и проучавање података из области делокруга органа државне управе; (2) сачињава је анализа, извештаја, информација и других материјала и (3) Вршење других стручних послова којима доприносе развоју из области свог деловање.

У погледу „функција“ односно послова Покрајинске управе, Статут АП Војводина, не садржи ближе одређење послова Покрајинске управе, али утврђује да се послови покрајинске управе уређују Покрајинском скупштинском одлуком о покрајинској управи.²³⁾ Овом Одлуком је утврђено да су послови покрајинске управе: (1) обављање извршних послова; (2) вршење надзора; (3) припремање прописа које доноси Скупштина и Покрајинска влада (4) доношење управних прописа из своје надлежности; (4) обављање стручних и развојних послова; (5) праћење рада јавних служби; (6) вршење поверене послове државне управе и обављају друге послове у складу са законом. У оквиру извршних послова: спроводе и примењују покрајинске скупштинске одлуке и покрајинске уредбе и друге одлуке Скупштине и покрајинске владе: доношењем

23) Упореди: Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској управи, *Службени лист АПВ*, бр. 4/10 чл. 12-13.

управних прописа; доношењем управних аката којим се решава у управним стварима; вођењем јавних евиденција; издавањем јавних исправа и предузимањем и вршењем других управних радњи. У вршењу надзора, покрајинска управа врши надзор над покрајинских прописа увидом у пословање и поступање органа, организације, физичких и правних лица и изричу одговарајуће мере. У обављању стручних и развојних послова: прате и анализирају стање у областима из свог делокруга; припремају извештаје и информације на основу утврђеног стања; предузимају мере или предлажу Покрајинској влади доношење прописа и мера; припремају покрајинској Влади стратегије, програме и планове развоја у областима из свог делокруга. У праћењу јавних службе: прате, надзиру и помажу рад установа, јавних предузећа, фондова и других организације чији је оснивач АПВ у циљу да се њихов рад одвија у складу са прописима.

Што се тиче послова општинске/градске управе, они су утврђени Законом о локалној самоуправи.²⁴⁾ Општинска управа: (1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; (2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; (3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; (4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; (5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; (6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће. Општинска управа образује се као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник.

Законом о главном граду, утврђени су и послови управе града Београда.²⁵⁾ Градска управа: (1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси Скупштина града, градоначелник и Градско веће; (2) извршава одлуке и друге акте Скупштине града, градоначелника и Градског већа; (3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности Града; (4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и

24) Упореди: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 52.

25) Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, чл. 33.

других општинских аката Скупштине града; (5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду; (6) обавља стручне и друге послове које утврди Скупштина града, градоначелник и Градско веће. Градском управом, која је образована као јединствени орган, руководи начелник.

4. МЕТОДОЛОГИЈА КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПОСЛОВА ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕМА ВРСТИ ПОСЛОВА

У даљој анализи дистрибуције надлежности и послова између различитих нивоа власти, морамо приступити методолошкој подели односно класификацији врсте конкретних послова које сваки ниво власти обавља. Данас је мало теоријских радова на ову тему, при чему су досадашње класификације крајње уопштене.²⁶⁾ При изради ове класификације, пошло се „дубински“, јер методологија најпре обухвата органе које послове обављају на различитим нивоима (представничког тела, владе/извршних органа покрајине, општине и градова), врсте послова које ови органи обављају, да би се затим приступило конкретизацији послова који проистичу из одређене врсте посла. Полазећи од конкретних надлежности и послова органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, све послове можемо, према врсти послова и органима који их обављају, класификовати на следећи начин:

КЛАСИФИКАЦИЈА ПОСЛОВА ПРЕМА ВРСТИ ПОСЛОВА И ОРГАНИМА АП И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	
СКУПШТИНА ОПШТИНЕ/ГРАДА/АП	Ознака: СО, ГС, СГГ, САП
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА
СНЛ-скупштинске надлежности	Скупштинске надлежности - доношење подзаконских општинских и других аката, оснивање органа и тела и давање различитих сагласности
ИП-изборни послови	избор/опозив других органа, тела, организација

26) Нпр. Gérard Marcou, *Local authority competences in Europe*, Council of Europe, 2007.

ИЗВРШНИ ОРГАНИ ОПШТИНЕ, ГРАДА/АП	Ознака: ГР, ОВ, ГВ, ВГВ, ПО, ГР, ПВ
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА
РПИ-регулаторни послови	предлагање подзаконских и других аката, доношење подзаконских општих аката из надлежности извршног органа, њихово извршење и оснивање појединих тела
ОПШТИНСКА/ГРАДСКА/ПОКРАЈИНСКА УПРАВА	Ознака: ОУ/ГУ/УТГ/ПУ
ОЗНАКА ПОСЛА	ОПИС И ОБУХВАТ ПОСЛА
ДУ-У-послови управе	учествовање у обликовању политике
ДУ-ПС – послови управе	праћење стања
ДУ-ИП-1 – послови управе	доношење подзаконских аката
ДУ-ИП-2 – послови управе	Решавање у управним стварима
ДУ-ИП-3 – послови управе	вођење службених евиденција и издавање јавних исправа
ДУ-ИП-4 – послови управе	предузимање других управних и принудних радњи и предузимање мера
ДУ-ИН – послови управе	инспекцијски надзор
ДУ-СЈС – послови управе	старање о јавних службама
ДУ -РП – послови управе	развојни послови
ДУ-СП-1 – стручни послови	прикупљање и проучавање података из области свог делокруга
ДУ-СП-2 – стручни послови	сачињавање анализа, извештавање, информације и други материјали
ДУ-СП-3 – стручни послови	други стручни послови којима доприносе развоју у области свог деловања
ДУ -РАЗНО– други послови	послови који не припадају утврђеној класификацији

Конкретно, општини послови из подобласти општег оквира надлежности и послова у области социјалне заштите који су поменути у претходном одељку, даље се, према нижем нивоу власти који га обавља, врсти послова приређеној по овој класификацији и органу који их врши на нижим нивоима а који произилазе из прет-

ходно наведених закона би били: (1) оснивање одређених установа социјалне заштите нпр. центара за социјални рад који су у искључивој надлежности ЈЛС, установа за дневни боравак и других установа које АП и ЈЛС могу да оснивају у складу са законом (АП, ЈЛС – СО, ГС, СГГ, САП – СНЛ); (2) давање сагласности на статут и акт о организацији и систематизацији послова установе социјалне заштите које оснива (АП-ЈЛС - СО, ГС, СГГ, САП – СНЛ); (3) оснивање јавних агенција или фондација ради унапређења услуга социјалне заштите, ако за то постоји потреба (ЈЛС - СО, СГ - СНЛ); (4) одлучивање о проширењу права из области социјалне заштите доношењем одлуке о правима и услугама социјалне заштите које укључује и утврђивање обима и врсте проширених права и одређених услуга, нпр. услуге подршке за самостални живот у заједници, социјално становање и др (ЈЛС - СО, СГ - СНЛ); (5) утврђивање критеријума за цену услуга и утврђивање критеријума и мерила учешћа корисника (ЈЛС - ГУ, ОУ - ДУ-У); (6) решавање по жалби у вези са коришћењем услуга из овог закона о којима одлучује центар за социјални рад којим се одбија захтев за коришћење услуге коју обезбеђује јединица локалне самоуправе (ЈЛС – ГУ, ОУ – ДУ-ИП-2) и бројни други.²⁷⁾

5. УТИЦАЈ ДЕТАЉНОГ ПОПИСА ПОСЛОВА ЗА ДАЉИ ПРОЦЕС „ВЕРТИКАЛНЕ“ СУПСИДИЈАРНОСТИ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ ЗА „ХОРИЗОНТАЛНУ“ РАСПОДЕЛУ ПОСЛОВА

Коначно, зашто нам је све ово потребно? Пре свега да би могли да утврдимо које све послове нижи нивои власти али и централна обављају на основу законског оквира, где се одређени послови „преклапају“, који делови одређених општинских послова јесу препуштени кроз принцип супсидијарности на ниже нивое, који облици управних послова се обављају у оквиру „административних“ надлежности и др. а све у циљу оптимализације рада централног и нижих нивоа власти, убрзавања и отклањања недостатака у бројним процедурама, и на крају, сагледавања реалног стања у погледу броја запослених на свим нивоима власти у Републици Србији према врсти послова који се обављају о оквиру различитих органа на различитим нивоима, а посебно у државној, покра-

27) Упореди: Дејан Миленковић, *Попис надлежности и одговорности на централном, окружном и локалном нивоу власти у Србији са Мапом стања децентрализације и супсидијаритета* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, јул 2013, стр. 65-73.

јинској, градској и општинској управи. Зато попис и тзв. „мапа“ надлежности и послова на централном и нижим нивоима власти треба да прерасте у „плански“ документ, који би био основ за доношење акта о организацији и систематизацији радних места у органима општинске, градске и покрајинске али и државне управе, и у другим државним, покрајинским и општинским органима сходно принципима ефикасности и ефективности.

Попис би требао да буде и основ за успостављање базе података која би била „динамична“, односно обухватала и пратила све законе које се доносе, а којима се поједини конкретни послови на различитим нивоима укидају, а други настају. База би морала да буде редовно ажурирана и унапређивана новим подацима, тачније новим надлежностима, пословима и деловима послова које различити нивои власти, у складу са новим законодавством који се свакодневно мења почињу да обављају односно брисање из базе оних који су престали да постоје.

База података би била основ за реално утврђивање „вишка“ или можда, „мањка“ запослених у управи на свим нивоима власти, јер вертикална супсидијарност у значајној мери утиче и на број запослених у АП или јединици локалне самоуправе. Што је степен супсидијарности већи, то је већи и број послова који нижи нивои власти обављају, што нужно доводи до потребе повећања броја општинских, градских и покрајинских службеника. И обрнуто. Што је мањи степен супсидијарности, то је број запослених на централном нивоу већи а мањи на нижим нивоима власти. Значи, детаљан попис послова у виду „проактивне базе података“ би дао „коначну реч“, где постоји вишак јавних службеника – да ли у систему државних службеника на централном нивоу, или у систему општинских/градских односно покрајинских службеника на нижим нивоима власти.

Интерактивна база података, односно, „мапа супсидијарности“ би била основ и за „хоризонталну супсидијарност“, односно „пребацавање“ одређених послова од јавног интереса и јавних овлашћења на недржавне субјекте и приватан сектор, посебно у сегменту вршења јавних услуга. Зато је неопходно, да у свакој области, нарочито у онима које су проглашене делатностима од општег интереса (спорт, јавно информисање, омладина и сл), мапа децентрализације и супсидијарности обухвати и тзв. „хоризонталну расподелу надлежности“, тачније и недржавне субјекте који у овом тренутку системски учествују у одређеној области и чија је „улога“ такође утврђена законским оквиром, јер је то, на крају крајева, начин на који Влада али и АП и јединице локалне са-

моуправе могу дугорочно да планирају и предвиђају које послове треба обављати, који послови у целини могу бити (укључујући и финансијски) препуштени приватном сектору и контролисани од различитих нивоа власти, који послови би могли бити препуштени приватном сектору уз финансирање од стране различитих нивоа власти, нпр. кроз тзв. „уговора о учинку“, или кроз поступак јавних набавки, јавно-приватно партнерство односно друге начине.

Оно што је чињеница је да тек са значајним смањењем конкретних послова које припадају различитим органима на свим нивоима власти, можемо говорити и у успешном процесу транзиције, а посебно реформе јавне управе у Републици Србији, смањењу буџетских издвајања и економски рационалнијој, ефективнијој, економичнијој и ефикаснијој јавној управи.

ЛИТЕРАТУРА

- Вујачић, Илија, „Принцип супсидијарности и статус Београда“ у зборнику: *Београд – демократска метропола* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2009.
- Вујачић, Илија „Држава, демократија и супсидијарност“ у зборнику: *Савремена држава* (приредили: Павловић, Вукашин., Стојиљковић Зоран, Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду - Центар за демократију, Београд, 2008.
- Вучетић, Дејан, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2012.
- Ђорђевић, Снежана, Миленковић Дејан, Прокопијевић Мирослав, *Студија о примени начела супсидијарности у Републици Србији* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, децембар 2013.
- Ђулабић, Ведран, „Неки развојни процеси уређења локалне самоуправе у Републици Хрватској“, Хрватска јавна управа, Загреб, бр. 1/2005.
- Лилић, Стеван, Миленковић, Дејан, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 88-94.
- Marcou, Gérard, *Local authority competences in Europe*, Council of Europe, 2007.
- Миленковић, Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Миленковић, Дејан, *Попис надлежности и одговорности на централном, окружном и локалном нивоу власти у Србији са Мапом стања децентрализације и субсидијаритета* (радни материјал), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, јул 2013.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и др.

Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/2012 – Одлука УС.

Статут АП Војводина, *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/09.

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској управи, *Службени лист АПВ*, бр. 4/10.

Dejan Milenkovic

POTENTIAL METHODOLOGICAL APPROACH TO RESEARCH THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

In a theory and in a positive-legal sense, the principle of subsidiarity, as a basic principle of distribution of competences, is incomplete and insufficiently clear. Even today there is no single definition of this term or criteria which should be applied in order to operationalize it. If we start from the broadest concept embodied in the phrase “closest to the citizens”, this term includes not only “vertical” subsidiarity or “lowering” of individual competences and specific tasks to lower levels of the authority, but also “horizontal”, which refers to the transfer of certain tasks to non-state subjects, including the private sector. Fundamental reform of administration requires definition of detailed “map” of subsidiarity in the Republic of Serbia which final result should be to create a dynamic “database” of all competences and specific tasks that central and lower levels of the authority and authorities at all levels perform in accordance with the Constitution and the law. Such interactive database of “vertical” distribution of competences, inter alia, should lead to a proper “horizontal” distribution and a significant reduction of specific tasks which are today performed by different national, provincial and municipal authorities to non-state entities. However, for the establishment of a “base” adequate methodological approach is necessary, especially in the “splitting” of certain types of tasks within the jurisdiction in certain areas defined by the Constitution and the law. This paper offers one possible methodology for the establishment of effective “database” necessary for a successful transition process in the Re-

public of Serbia. Given methodology of classification has started from the “deep” because the methodology first of all includes bodies which perform tasks on different levels (representative body, government/executive bodies of province, municipalities and cities), types of work that these bodies are performing, in order to proceed the concretization of tasks arising from certain types of task. The establishment of a database would be a basis for a realistic assessment of “surplus” or perhaps, “deficit” of employees in the administration at all levels of the authority, because the vertical subsidiarity has a significant impact on the number of employees in the AP or in a unit of local self-government. With the higher degree of subsidiarity, the number of tasks performed at the lower levels of the authority is larger, which necessarily leads to the necessity to increase the number of municipal/city/provincial officials. And vice versa. With the lower degree of subsidiarity, the number of employees at the central level is higher and at lower levels of the authority is smaller. Therefore, a detailed list of tasks in the form of “proactive database” should provide “final word” if there is an excess of public officials – whether in the system of civil servants at the central level or in the system of municipal/city and provincial officials at lower levels of the authority. The fact is that only with a significant reduction of specific tasks that belong to different bodies at all levels of the authority and with the establishment of “horizontal” subsidiarity, we can talk about successful process of transition, in particular of the reform of public administration in the Republic which should lead to an economically rational, effective, practical and efficient public administration.

Key words: subsidiarity, decentralization, responsibilities, tasks, public administration

* Овај рад је примљен 18. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Зоран Стојановић
Правни факултет, Универзитет у Београду

Драгана Коларић
Криминалистичко-полицијска академија

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У НАУЦИ КРИВИЧНОГ ПРАВА И КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО СРБИЈЕ*

Сажетак

Расправа о новим тенденцијама у савременој науци кривичног права у први план ставља неколико питања. Прво је питање глобализације која води и интернационализацији кривичног права. Друго питање, блиско повезано са првим, јесте проблем кривичноправног експанзионизма јер савремени кривични законодавац све више шири простор у коме интервенише улазећи тако и у зону у којој нема оправдања за кривичноправну интервенцију што ће у блиској будућности довести до кризе легитимитета кривичног законодавства. Стога се у раду у контексту могућих начина коришћења кривичноправне репресије као средства за сузбијање криминалитета анализира и критички преиспитује кривичноправни експанзионизам који је постао доминантна тенденција у већини европских кривичних законодавстава. Констатује се да је он данас дошао до изражаја и у српском кривичном законодавству. Најзад, у овом раду се анализирају и преиспитују решења из Нацрта Закона о изменама и допунама Кривичног законика, с обзиром на то да се у Србији очекује његово усвајање.

Кључне речи: савремене тенденције, интернационализација, кривичноправни експанзионизам, Нацрт ЗИД КЗ, кривично законодавство

* Овај рад је резултат научноистраживачког пројекта бр. III47015.

Као претходно питање намеће се потреба за одређењем шта уопште представља савремену науку кривичног права. Потом, важно је утврдити које су то нове тенденције у науци кривичног права, као и да ли наша наука кривичног права како њен правно-догматски део, тако и у погледу општих правно-политичких питања прати савремене тенденције и савремена научна достигнућа. Свакако, важно питање јесте и однос науке кривичног права и кривичног законодавства.

Ако се пође од ширег, данас и даље уобичајеног схватања науке кривичног права, а то је да она обухвата кривичноправну догматику и криминалну политику, онда се и питање нових тенденција може поставити у обе области. Када је реч о кривичном законодавству не би било оправдано не узети у обзир и не бавити се неким општим правно-политичким питањима која спадају у делокруг криминалне политике.

Нужно се отвара и питање шта уопште представља нове тенденције, јер посматрајући нашу теорију кривичног права може се закључити да у њој постоји отпор у погледу појединих кривично-правних института који у иностраној науци кривичног права одавно нису нови,¹⁾ или се тешко одустаје од старих и превазиђених схватања.²⁾ Ове констатације се односе претежно на њен правно-догматски део, док у погледу криминално-политичких питања битно не заостајемо за страном науком.³⁾ Један од задатака науке кривичног права јесте и да указује на слабости постојеће оријентације законодавца и да изналази путеве за боље и исправно кривично

- 1) На пример, увођење нових алтернатива казни затвора, па и увођење казне доживотног затвора која представља једину праву замену за смртну казну итд. Иако је ту претежно реч о криминално-политичким питањима код који постоје аргументи *pro* и *contra*, нису ретки ни примери да се и неки новији правнодогматски институти потпуно игноришу због чега се има утисак да у једном делу наше теорије постоји недостатак информисаности о новијим кретањима у иностраној кривичноправној науци (на пример, теорија објективног учесника). Ту су и институти и новије теорије које су од подједнаког значаја за читаво кривично право као што је на пример тзв. позитивна генерална превенција. И поред тога што је то у иностраној теорији постало владајуће схватање у погледу сврхе кажњавања (па су тој теми посвећени бројни озбиљни радови), код нас се само у једном учбенику кривичног права објашњавају основне карактеристике тог гледања. Свакако, не треба некритички прихватати нове ставове и институти у савременој иностраној науци, али се они морају пратити и у односу на њих заузети одређени ставови. Неки од њих нису прихватљиви и не одговарају нашем кривичном праву и нашој традицији што не значи да се смеју игнорисати, већ аргументовано одбацити.
- 2) Нпр. задржавање колективног кривичног дела као облика привидног реалног стицаја (иако се у земљи у којој је то схватање настало од њега одустало пре више од пола века), потом одређивање за стари систем новчане казне у одређеном износу уз олако одбацивање система дани - новчана казна. Чак је и објективно-субјективни појам кривичног дела у оквиру којег се кривици даје право место (иако је и раније макар декларативно било одбачено чисто објективно схватање тог појма) наилазио (а и даље наилази) на отпоре у нашој науци кривичног права.
- 3) Осим када је у питању расправа о увођењу нових кривичних санкција.

законодавство. Научни приступ је ту могућ, а законодавац би требало да полази од владајућих ставова у науци. Међутим, у неким случајевима треба имати разумевање за законодавца који из одређених разлога не следи ставове науке. Јер, приликом обликовања кривичног законодавства треба водити рачуна и о другим факторима а не само о ставовима науке. Тако, ако би следио ставове науке српски би законодавац могао да креира законодавство које би било боље од постојећег, али он мора да води рачуна и о неким ограничавајућим факторима у том погледу. Ипак, то не би смео да буде доминантан приступ приликом обликовања кривичног законодавства, а поготово није упутно конфронтирање кривичног законодавца и науке кривичног права.

Наше кривично законодавство пролази, у последњем периоду, кроз динамичну фазу. У области кривичног материјалног права у Републици Србији извршена је темељна реформа 2005. године и донет је нов Кривични законик.⁴⁾ Након скоро једнодеценијског напора Србија је осавременила своје кривично право.⁵⁾ Исти је до сад пет пута мењан и допуњаван. Два пута у току 2009, и по један пут у 2012, 2013. и 2014. години. У току је јавна расправа која се односи на шести Закон о изменама и допунама КЗ–а, тј. прецизније на Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика⁶⁾ који још није дошао у фазу Предлога и ушао у скупштинску процедуру.

Увек се приликом измена и допуна појављује дилема где наћи границу између претераног ширења криминалне зоне, односно повећања броја инкриминација и потребе државе да на ефикасан начин реагује на нове облике криминалитета. Важно је истаћи да се не само у Србији него и у другим европским земљама, када су у питању измене кривичног законодавства, последњих деценија примећује динамика која му раније није била својствена.⁷⁾ Честе измене резултат су, пре свега, прилагођавања међународним обавезама које државе преузимају ратификацијом појединих међународних уговора. Поред конвенција, регионалних и међународних, од посебног значаја за реформу су и директиве ЕУ и оквирне одлуке Савета ЕУ. Такође, не треба заборавити да постоје одређена пона-

4) *Сл. Гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013. и 108/2014.

5) Бранислав Ристивојевић, „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије“, у: *Актуелна питања кривичног законодавства*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012, стр. 43.

6) У даљем тексту Нацрт ЗИД КЗ.

7) Зоран Стојановић, „Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа“, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 11.

шања чији непосредан основ прописивања као кривичних дела ни су међународне обавезе или унутрашње законодавство, већ је реч о одређеним негативним појавама у нашој средини, што може да представља основ за њихово инкриминисање.⁸⁾

Бројни су разлози због којих се приступило новим изменама и допунама Кривичног законика Србије. Између осталих, то су: потреба усклађивања са међународним обавезама које је Србија преузела ратификацијом појединих међународних уговора као и отклањање извесних недоследности и пропуста који су учињени ранијим изменама кривичног законодавства. Оне, такође, потврђују да један од разлога за измене и допуне не морају да буду само међународне обавезе, већ и наше негативно искуство, а у неким случајевима и проблеми који постоје у пракси.⁹⁾

1. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КРИВИЧНОГ ПРАВА СРБИЈЕ

Још пре сто година Лист (*Franz von Liszt*) је записао да је „наука кривичног права“ као „разјашњење општих обележја кривичног дела... нужно интернационална“. Мора постојати кривичноправна наука чији видокруг неће бити ограничен оградама националних законодавстава, него ће почивати на општим сазна-

- 8) Драгана Коларић, „Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција“, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2014, стр. 486.
- 9) Такав је случај нпр. са кривичним делом из члана 234. где је потребно нагласити путем законског супсидијаритета да дело постоји уколико тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела, јер тужιοци често прибегавају квалификацији дела по члану 234. да би лакше дошли до правоснажне осуђујуће пресуде (иако је у великом броју случајева било елемената нпр. кривичног дела пореске утаје). Такав је случај био и са ЗИД КЗ из 2013. године. Наиме, велики број учињених кривичних дела крађе јавних уређаја, оштећења и уништења објеката и уређаја преносног или дистрибутивних система електричне енергије, односно уређаја, инфраструктуре и превозних средстава у железничком саобраћају, наноси вишемилионску штету држави и угрожава и само функционисање тих система. Ако се пође од тога да општи објекат заштите у кривичном праву представљају основна права човека као и она добра која су у функцији њиховог остваривања, онда крађа, уништење или оштећење поменутих уређаја, објеката, система или превозних средстава јесте легитимни основ казне као средства кривичноправне заштите. Али, може се расправљати о питању да ли су размере те појаве довољне да оправдају предвиђање квалификованих облика одређених кривичних дела и прописивање врло строгих казни када је у питању такав објект радње. Један од аргумената који би ишао у прилог појачаној кривичноправној заштити јесте чињеница да је и поред тога што је све то већ било предвиђено као кривично дело, та појава у стварности добила забрињавајуће размере. Наравно, осим овог потеза законодавца, извесни резултати се могу очекивати само онда ако политика кривичног гоњења буде ефикаснија.

њима.¹⁰⁾ Данас је постало владајуће схватање да је једна универзална, интернационална наука кривичног права која се не заснива на националном кривичном законодавству неопходна и да је она у извесној мери постала реалност нарочито у материји општег дела кривичног права. Међутим, када је реч о интернационализацији кривичног законодавства, мишљења су у страној теорији подељена.¹¹⁾ Што се стања у Србији тиче може се запазити да је до интернационализације кривичног законодавства више дошло под утицајем преузетих обавеза из одређених међународних уговора, него под утицајем науке кривичног права. Таква констатација у већој мери важи за његов Посебни него Општи део. У том смислу, Кривични законик Србије билује кривичним делима код којих је у неколико последњих измена и допуна криминална зона проширена¹²⁾ или су унете поједине нове инкриминације. Процес глобализације, до којег долази делом због убрзаног протока информација, све веће фреквенције људи а делимично дејством мултинационалних тела и корпорација,¹³⁾ утиче на прихватање једнообразног дефинисања појединих кривичних дела, кажњавање за иста и уношење појединих нових одредаба у национално кривично законодавство. Због тога се поставља питање да ли се нове инкриминације, иако им се могу упутити извесне критичке примедбе, могу оценити као даље усавршавање кривичног законодавства Србије или интернационализација није у потпуности била добровољни процес, већ у одређеним моментима политичка одлука, услов за приступање одређеним регионалним и међународним организацијама.

Интензитет глобализације, схваћен као „прогресивно преплитање људских заједница једних са другима“¹⁴⁾, повећавао се у целом свету. Глобализација је добила нову димензију у последњих 20 година. Отворене границе дозвољавају лакше кретање људи и

10) Наведено према: Hans Joachim Hirsch, „Internationalisierung des Strafrechts und Strafrechtswissenschaft“, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 116. Band, 2004 Heft 4 p. 840.

11) Тако, већина немачких теоретичара кривичног права против је јединственог европског кривичног права. Тај негативан став се односи само на позитивно кривично право, док се у погледу науке кривичног права претежно заговара одређена универзалност. Уп. *ibid.*, 846-847.

12) Тако нпр. код кривичних дела примање и давање мита криминална зона је проширена и на подмићивање страних службених лица под утицајем ратификованих међународних уговора (Кривичноправне Конвенције о корупцији Савета Европе и Конвенције за борбу против корупције Уједињених Нација).

13) Michael Cavadino, James Dignan, „*Penal Systems-a comparative approach*“, Sage Publications Ins, London, 2006, p. 3.

14) Celina Novak, „The internationalization of the Polish criminal law: how the Polish criminal law changed under the influence of globalization“, *Crime, Law and Social Change*, Springer Netherlands, 2013, p. 140.

капитала, али доводе и до појаве нових безбедносних претњи. Супротстављање транснационалном криминалитету није ефикасно без координиране акције више земаља. Традиционални приступ међународној правној помоћи у кривичноправним стварима није више довољан. У сваком случају, са порастом транснационалног криминалитета долази до интензивнијег рада чланова међународне заједнице, који се напретком глобализације добија нове подстицаје. У новом окружењу законодавна активност се повећава, усвајају се бројни међународни инструменти, који подразумевају и прогресивну путању права Европске уније. У случају кривичног материјалног права, појављују се нова понашања која треба инкриминисати. Бројни су уговори међународних и регионалних организација који садрже одредбе које се тичу пружања узајамне правне помоћи у кривичним стварима као облика међународне сарадње истовремено захтевајући и прописивање нових кривичних дела.¹⁵⁾ Србија је, такође, у свом националном законодавству донела Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима 2009. године.¹⁶⁾

Међутим, када се говори о процесу глобализације и његовом утицају на савремено кривично законодавство у кривичноправној и сродној литератури веома је присутан и критички приступ. У глобализацији и неолибералној тржишној политици која узрокује неједнакост и још више продубљује постојећу неуравнотеженост, види се главни узрок продубљене друштвено-економске кризе која убрзава и чини још тежим постојеће конфликте. У том контексту кривично право престаје да буде супсидијарног карактера и враћа се томе да буде *prima ratio* социјалне политике, једна врста илу-

15) Поменућемо неке од важнијих: Конвенција Уједињених нација против недозвољеног промета опојним дрогама и психотропним супстанцама из 1988. године (види члан 7); Конвенција Уједињених нација о транснационалном организованом криминалу (*UNTOC*) (члан 18); Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. године (*UNCAC*) (члан 46); Конвенција Савета Европе о прању новца, претресу, заплени и конфискацији имовинске користи прибављене кривичним делом (чл. 8-10); Конвенција Савета Европе о сајбер криминалу; Кривично-правна конвенција Савета Европе о корупцији (члан 26); Интер-америчка конвенција против корупције (члан XIV); Конвенција *ОЕЦД*-а за борбу против подмићивања страних званичника у међународним пословним трансакцијама (члан 9); Европска конвенција о узајамној правној помоћи у кривичним стварима из 1959. године и њена два Додатна протокола из 1978. и 2001. године; Програм земаља Комонвелта за пружање узајамне правне помоћи у кривичним стварима из 1986. године, са изменама и допунама из 1990, 1999. и 2010. године; Интер-америчка конвенција о пружању узајамне правне помоћи у кривичним стварима из 1992. године и Опциони протокол из 1993. године и др.

Посебно су значајне директиве и оквирне одлуке Савета ЕУ (о обради података о личности и о слободном кретању таквих података; о заштити животне средине; о битним обележјима кривичних дела у области трговине дрогом и казни за њу; о борби против сексуалне експлоатације деце и дечије порнографије и др).

16) *Сл. Гласник РС*, бр. 20/2009.

зорне панацеје која се хоће супротставити и помоћу ње решити сасвим различити проблеми.¹⁷⁾ Осим начелних приговора, у радovima појединих теоретичара указује се на бројне опасности које кривичном праву и читавом правном систему прете од глобализације.¹⁸⁾

Трансформација српског кривичног права, под утицајем савремене интернационализације, започиње доношењем Кривичног законика Србије.¹⁹⁾ Интернационализација, уствари, данас претежно подразумева дуготрајан и перманентан процес имплементације одговарајућих одредаба међународних уговора али и усаглашавање са правном тековином ЕУ.²⁰⁾ Међутим, у теорији се истиче да процес глобализације има додатну ванправну димензију и доводи до културног и друштвеног уједињења понашања које, заузврат, генерише сличне врсте понашања у различитим земљама, посебно у вези са напретком нових технологија. Нека од ових понашања се накнадно квалификују као кривична дела. Не постоји усаглашено наднационално законодавство у овој области, али је очигледно да одредбе усвојене у једном националном систему утичу на друге системе. Усклађивање националних кривичноправних система, у том смислу, се одвија по другом основу, не на претходно наведени начин када се имплементирају одредбе међународних уговора, него кроз спонтану хоризонталну дифузију правних норми поједи-

17) Тако Моссиа у свом реферату на Конференцији италијанског Удружења професора кривичног права посвећеној теми "Кривично право у савременој стварности: перспективе и алтернативе". Уп. Sergio Moccia, „Volto attuale del sistema penale“, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Fasc. 3, 2013, p. 1093-1094.

18) Вид. Bernd Schünemann, „Das Strafrecht im Zeichen der Globalisierung“, *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 5, 2003, p. 299-313. Наведени аутор као главну препреку будућем глобалном кривичном праву које би нужно морало да пође од одређених компромиса, види политику САД која остварује своје интересе користећи процесе глобализације и одређене међународне уговоре. У литератури постоје и радикални ставови који у глобализацији виде само савремени стадијум капитализма који, осим богатим земљама, не доноси никакве предности човечанству. Золо, настојећи да заузме став који је између екстремне критике глобализма за који се тврди да за последицу има све невоље овог света и глобализма као идеологије, сматра да се могу правдати одређене, пре свега, технолошке промене које глобализам доноси али не и низ негативних последица које нису одраз спонтаног развоја већ су смишљене и контролисане из одређених центара моћи. Глобализам који је, између осталог, трансформисао социјалну у репресивну државу ("Stato penale"), морао би бити ослобођен ланца „вашингтонског консензуса“ који је данас империјални жиг негације лепоте и комплексности света, истиче он. Вид. Danilo Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*. Editori Laterza, 2006, p. 135-138.

19) *Сл. Гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013. и 108/2014.

20) Извесна форма интернационализације кривичног законодавства постоји још од почетка деветнаестог века. Томе је највише допринео упоредно-правни метод, као и интернационализација науке кривичног права која је одавно присутна.

них правних система.²¹⁾ Овај процес се обично назива модернизација права.²²⁾ Модернизација и интернационализација се у оквиру процеса глобализације могу допуњавати. Модернизација која подразумева критички приступ је чак пожељна, док интернационализација путем међународних уговора, посебно имајући у виду неке негативне појаве (недовољно познавање природе кривичног права и његових начела од стране оних који стварају те уговоре, неусклађеност два велика правна система, нестручни преводи, директно преузимање појединих одредаба и др) може да нанесе пуно штете кохерентности правног система. Због тога је све чешћа појава да елементи бића нових кривичних дела нису прилагођени домаћој терминологији и општим институтима, да садрже нејасне и широке формулације, да су у нескладу са бићима других кривичних дела, што све генерише неколико проблема. Прво, општи циљ хармонизације је и унификација појединих одредаба нпр. о тероризму, па стога лош квалитет законских одредаба може да угрози и међународну сарадњу, што је непожељно и у супротности је са самом сврхом међународне регулативе. Даље, оно што је важније, широке и непрецизне формулације могу довести у питање једно од основних начела кривичног права *nullum crimen nulla poena sine lege*. Опасности и негативне последице интернационализације кривичног законодавства схваћене као усаглашавање са одређеним међународним уговорима и другим међународноправним актима могу у значајној мери бити избегнуте или ублажене узимањем у обзир и ставова савремене науке кривичног права која је већ у значајној мери интернационализована. Међутим, препрека за то јесте та што њени ставови нису обавезујући за националног законодавца, а преузете обавезе из потврђених међународних уговора, или услови које поставља нека асоцијација држава за приступање тој асоцијацији, јесу.

На крају овог дела расправе, можемо да закључимо да тежња Србије да постане пуноправна чланица Европске уније подстиче честе законодавне реформе. У процесу придруживања требало би избећи потенцијална условљавања и ситуације у којима се намећу готова решења која се морају прихватити, када кривично право постаје талац политике и инструмент у рукама владајућих структура. Свака држава треба да сачува кохерентност свог правног система који следи уставне принципе те земље. Уосталом, довољан је и летимичан поглед на кривична законодавства земаља чланица Европске уније па да се закључи да у области кривичног законо-

21) Wiliam Twining , *General Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2009, p. 250-251.

22) *Ibidem*.

давства Европска унија и не тежи неком високом степену хармонизације, јер се та законодавства међусобно веома разликују. То ипак не значи да треба упорно инсистирати на посебности и оригиналности националног правног система јер посебност сама за себе не представља неку вредност, већ кривично законодавство треба да представља кохерентан систем који следи уставне принципе, уважава културну и правну традицију земље и обезбеђује ефикасан и ефикасан рад државних органа.

Најзад, може се приметити и то да интернационализација и модернизација често нису праћене адекватним образложењима законских решења. Не спроводе се никаква истраживања у погледу распрострањености одређених недозвољених понашања и њихове штетности за појединца и друштво, а потпуно се занемарује и принцип који је, бар декларативно, општеприхваћен а то је да кривично право представља *ultima ratio*. Иако би то могло да створи одређену врсту проблема у погледу поштовања међународних докумената, не би било оправдано да се инкриминисање одређених понашања везује само за обавезе произашле из тих докумената. Уосталом, у међународном праву постоји институт стављања резерви на поједине одредбе међународног уговора који се потписује,²³⁾ а који Србија у последњих пар деценија уопште није користила.

2. ПРОБЛЕМ КРИВИЧНОПРАВНОГ ЕКСПАНЗИОНИЗМА

Прва деценија трећег миленијума у знаку је бројних негативних појава које се јављају у различитим областима. Негативни ефекти глобализације, светска економска криза, неолиберализам у економији, дигитализација и компјутеризација и други облици технолошког напретка, тероризам и страх од њега, етнички сукоби, социјални бунт грађана многих земаља, само су неке од савремених појава које сузбијање криминалитета данас чине још сложенијим. Глобална економија показује и своју тамну страну која се, између осталог, испољава у тржишту дроге, трговини људима и оружјем, као и у финансирању злочина против човечности. Уочава се и јасна веза између глобализације земаља благостања северне хемисфере са оружаним сукобима који се воде у земљама трећег света.²⁴⁾ Из тих разлога, потреба за кривичноправном репресијом

23) Бечка конвенција о уговорном праву, Службени лист СФРЈ, Међународни уговори и други споразуми, бр. 30/72 (члан 2, став 1д).

24) Н.-Ј. Albrecht, *Natürliche Ressourcen, Ökonomie und Gewalt, Zeitschrift für Internationales Politik und Gesellschaft*, 3/2007, p. 153.

испливава на површину. Али је потребно наћи меру између нужне репресије и легитимности и граница кривичноправне заштите.

Могуће је учити више концепцијски различитих приступа у коришћењу кривичноправне репресије у оквиру материјалног кривичног права. Овом приликом нећемо се бавити питањима аболуционизма, односно укидањем кривичног права јер не само да је та идеја данас још више удаљена од свог макар и делимичног остварења, него је и тешко наћи аргументе за њену начелну прихватљивост. Иако аболуционизам често нуди оправдану критику кривичног права и кривичног правосуђа, он не даје праве одговоре у погледу тога шта би заменило кривично право и кажњавање. Колико год аболуционизам био неприхватљив, кривичноправни експанзионизам као његов антипод који је постао јасно препознатљив тренд у савременом кривичном законодавству, могао би да нанесе и више штете кривичном праву од његовог укидања. Мада то на први поглед изгледа парадоксално, веома лоше кривично право опасније је од никаквог кривичног права. Међутим, ширење и заоштравање кривичноправне репресије је, и поред оштрог противљења науке, постало стварност у многим земљама. Оно што се уочава већ дуже време, али на шта се углавном гледало као на ексцес законодавца и то пре свега у области лакших кривичних дела,²⁵⁾ постало је у првој деценији XXI века основна карактеристика савременог кривичног права. Ради се о оријентацији која све више постаје заокружен криминално-политички концепт који се систематски остварује у савременом кривичном законодавству. Пошто му је основна карактеристика и девиза „што више кривичног права“, оправдано је назвати га кривичноправним експанзионизмом.²⁶⁾ Њему је лако подлегао и законодавац у Србији који, изгледа, има и неке своје посебне склоности ка њему. Неквалитетне одредбе у техничком и суштинском смислу, честе измене и непромишљена решења одликују српски кривичноправни експанзионизам. Правни систем, у једном свом веома важном сегменту (не улазећи у оцену стања у другим деловима правног система), постао је несигуран и нестабилан терен погодан за појаву нових конфликта и проблема. Уместо да служи стабилизовању друштвених, политичких и других прилика у друштву, сам генерише нестабилност. Таква слика постаје комплетна и прилично упечатљива када се има у виду не само кривично материјално, него и кривично процесно

25) У том смислу се обично говорило о „*overcriminalization*“, односно о хиперинкриминализацији која је довела до хипертрофије кривичног права. Види: Ђорђе Игњатовић, „*Криминологија*“, дванаесто издање, Београд, 2015, стр. 153.

26) Зоран Стојановић, Кривичноправни експанзионизам и законодавство Србије. У: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, IV део, Београд, Библиотека Сгител (приредно Ђ. Игњатовић), 2010, стр. 32-48.

и кривично извршно право, као и област организације правосуђа у кривичноправној области.

Варијанта неокласицизма, која је у последње време поста-ла доминантна пре свега у САД, стављајући нагласак на строго и сразмерно кажњавање („*justdeserts*“) довела је и до изразитог повећања степена репресивности кривичног права и кривичног правосуђа у целини. Повећање степена репресивности кривичног права данас је присутно у многим земљама. Говори се о ери казненог ексцеса у коју су многе земље закорачиле. То се, без сумње, односи и на Србију, нарочито после усвајања Закона о изменама и допунама Кривичног законика из септембра 2009. године.²⁷⁾ Такво стање, поготово у Србији, не може се објаснити само напуштањем идеје о ресоцијализацији, нити напуштање те оријентације нужно води строгом кажњавању и честом коришћењу казне лишења слободе.²⁸⁾ До ове оријентације дошло је због промена у сфери друштвених, економских и политичких односа у савременом свету, од којих је неке тешко и уочити и довести их у везу са радикалним заокретом кривичног права и кривичног правосуђа ка једном изразито репресивном и пунитивном систему.²⁹⁾ То нужно води преиспитивању могућих стратегија кривичноправног реаговања у условима његове експанзије и ограничених правосудних и других ресурса. Може бити спорно да ли експанзију кривичног права уопште назвати стратегијом (јер она даље слаби кривичноправни систем), или доње долази због немоћи друштва да озбиљније решава неке друштвене, економске и политичке проблеме. Тим факторима треба додати и низ других слабости карактеристичних за стање у Србији. У Србији, чини се, додатно постоји склоност ка преузимању

27) Од земаља насталих на територији бивше Југославије тај приступ није јасно препознатљив само у два кривична законодавства: црногорском и словеначком. Док се и у Закону о изменама и допунама КЗ Црне Горе из априла 2010. године, као и у новом словеначком КЗ из децембра 2008. године запажају неке нове инкриминације, па и ширење криминалне зоне код неких од раније познатих инкриминација, што се може приписати утицају стања у Европи (како на нивоу ЕУ, тако и кривичног законодавства појединих европских земаља које су подлегле кривичноправном експанзионизму), не би се могло тврдити да је то био основни приступ у изради ова два кривична законодавства. Пре свега, то се може видети из тога што прописане казне нису пооштраване, као и из тога што се код неких, са аспекта праксе значајних инкриминација, одустало од прешироких решења која су углавном представљала анахронизме наслеђене од неких ранијих југо-словенских специфичности.

28) У скандинавским земљама, после напуштања оријентације на ресоцијализацију, није дошло до повећаног степена репресивности кривичног законодавства и кривичног правосуђа у целини који је присутан у многим другим земљама. Оне данас у том погледу представљају изузетак у позитивном смислу. Види: John Pratt, *Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess*, *British Journal of Criminology*, 2008, p. 119–137.

29) О томе види: David Garland, „*Kultur der Kontrolle*“, *Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart*, Frankfurt/New York, 2008 (*The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, 2001).

управо оних решења и оријентација из страних правних система која су управо са аспекта легитимности врло сумњива и која су, иако заговарана од стране политичара појединих земаља (а у неким законодавствима и усвојена) од стране теорије жестоко критикована. Даље, специфичност је и неквалитетан рад на припреми законских нацрта у области кривичног законодавства (вероватно и у другим областима, јер се не види разлог зашто би стање у њима боље). Закон о изменама и допунама КЗ из 2009. године обилује омашкама у легислативнотехничком смислу, као и лошим решењима у суштинском смислу. Иако предмет овог рада није анализа и оцена кривичног процесног и кривичног извршног права, мора се констатовати оно што је уочљиво и на први поглед, а то је да је и у овим сродним областима законодавац био доследан у свом лошем раду. Док је оно што се дешава у области кривичног процесног права куриозитет у негативном смислу у светским размерама и да је основа за сумњу да се ради о нечему више од лошег рада и аматеризма, и област извршења кривичних санкција обилује лошим решењима на нормативном плану и проблемима у пракси извршења кривичних санкција, нарочито казне затвора.³⁰⁾

Стање у установама за извршење казне затвора се стално погоршава,³¹⁾ чему је добрим делом допринело и вођење политике кривичноправног експанзионизма јер је последњих година довело до изразитог повећања стопе осуђених лица. Реформу кривичног законодавства у европским земљама у последњој деценији карактерише прописивање великог броја нових кривичних дела, одступање од неких основних начела кривичног права која дуго времена нису довођена у питање и коришћење кривичног права као *sola*

30) О неким од ових проблема вид. Ђорђе Игњатовић, „*Право извршења кривичних санкција*“, четврто издање, Правни факултет, Београд, 2010, стр. 210–214.

31) Један од индикатора за то јесте и незаинтересованост држављана Србије који казну издржавају у европским земљама да казну издржавају у Србији, што је иначе омогућено ратификацијом Европске конвенције о трансферу осуђених лица. Само процентуално веома мали број осуђених држављана Србије који казну издржавају у иностранству из специфичних разлога су се определили за издржавање казне у Србији. Иако се не ради о извршењу стране кривичне пресуде као институту међународне правне сарадње, у овом контексту треба споменути и случај осуђеног лица припадника српске националности који је са Косова и Метохије (на основу споразума СР Југославије и УНМИК-а) 2004. године премештен из установе за издржавање казне затвора на КиМ у Сремску Митровицу, а потом у Ниш. Наиме, према изјави његовог адвоката датој медијима, осуђени И. Н. штрајкује глађу јер му је Управа за извршење кривичних санкција одбила молбу да поново буде враћен на КиМ и тамо издржи остатак казне где су надлежне институције исказале спремност да га приме натраг, а међу разлозима, између осталог, наводи и то „да се стање на Косову променило, па је и стање у затворима много боље“. Вид. напис „Српски осуђеник тражи да буде пребачен у затвор на Косову!“, Пресс, 8.10.2010, стр. 11. Иако се ради о једном случају, а и извор је дневна штампа, ипак то може бити повод који би, ако се имају у виду и чињенице утврђене и од стране неких државних органа (нпр. Извештај Заштитника грађана за 2009. годину – види: Додатак II у Ђорђе Игњатовић, *op. cit.*, стр. 222) морао да буде разлог за озбиљну забринутост.

или *prima ratio*, а не *ultima* или *extrema ratio*. Истовремено је дошло и до продора неодређених норми у кривично законодавство. Нова кривична дела по правилу нису кривична дела повреде, то су кривична дела чија је последица угрожавање (у неким случајевима само апстрактна опасност), или се ради о делатносним кривичним делима која у свом законском опису не садрже последицу, а све чешће се и поједине припремне радње (понекад врло удаљене) проглашавају кривичним делима.³²⁾ Њима се по правилу настоје да заштите нека општа добра (која су често сумњива управо са аспекта да ли су заиста општа), а не најважнија добра човека, појединца. Те нове инкриминације се јављају углавном у оним областима где кривично право показује своју неефикасност и где не долази до примене и постојећих инкриминација: организовани криминалитет, корупција, тероризам, међународна кривична дела и сл. Важну улогу у експанзији кривичног права имају и међународне конвенције. Њима се олако предвиђа обавеза прописивања бројних кривичних дела од стране држава које их прихвате. Све су чешће конвенције које предвиђају обавезу држава да инкриминишу одређена понашања. При томе, осим ширења кривичног права, не може се уочити ништа заједничко и конзистентно у разним конвенцијама у том погледу, тј. не полази се (питање је да ли је то уопште могуће с обзиром на начин настајања и природу међународних уговора) од одређене криминално-политичке концепције. И поред несумњивог позитивног доприноса, нарочито одређених међународних уговора кривичном праву, изгледа да је данас потребно са опрезом и резервама приступати ратификацији конвенција које садрже обавезу предвиђања кривичних дела. Требало би да земље у вези са тим у већој мери користе сасвим легитиман институт међународног права, а то је стављање резерви на одредбе којима се предвиђа обавеза прописивања одређених кривичних дела или мера које су у супротности са домаћим кривичним законодавством или општим начелима кривичног права.³³⁾

32) На те и друге негативне појаве указивано је у науци кривичног права. Посебну пажњу, у више радова, заслужују упозорења W. Hassemera. Уп. W. Hassemer, „*Freiheitliches Strafrecht*“, 2001, Berlin, 224–225.

33) То, уосталом, многе земље и чине. Као пример који је аутору овог рада познат јер је учествовао у његовој припреми, може се навести црногорски Закон о потврђивању Конвенције о рачунарском криминалу који је донет октобра 2009. године. Црна Гора је ставила више резерви на ову Конвенцију (сачињену у Будимпешти 23. новембра 2001. године). У чл. 3 до 5. Наведеног Закона стављене су резерве у погледу предвиђања кривичних дела везаних за дечију порнографију, као и у вези са обавезом прикупљања и снимања података који се односе на промет одређеног комуницирања на њеној територији преко рачунара. Између осталог, речено је да Црна Гора неће сматрати кривичним делом држање материјала порнографског карактера у случају да је лице које се приказује на тим материјалима навршило четрнаест година и дало свој пристанак (Конвенција као старосну границу за дечију порнографију поставља осамнаест година). Оваква резерва се за-

Да ли је кривично право које се заснива на принципима који раније нису довођени у питање (осим у тоталитарним режимима) уопште способно да оствари оне захтеве који му се данас постављају? Ако није, да ли је због тога потребно одустати од онога што је до сада, бар у теорији, важило за неспорне стандарде приликом обликовања кривичноправне заштите? Да ли због тога што политичари и део јавности од кривичног права очекују да реши одређене проблеме, треба напустити модел кривичног права каквом се недавно у Европи тежило? Да ли треба одустати или релативизовати оно на чему се кривично право већ вековима темељи, а то је, између осталог, и начело законитости?³⁴⁾ Запажају се и настојања да се пронађу компромисна решења у смислу прихватања извесног ширења граница кривичног права, али под одређеним условима и уз испуњавање критеријума легитимности и очувања принципа правне државе.³⁵⁾

Важино је на овом месту истаћи да је законодавац изменама и допунама из 2012. године донекле променио приступ који је дошао до изражаја 2009. године и који је наишао на снажан отпор у кривичноправној теорији. Закон о изменама и допунама КЗ који је ступио на снагу 1.1.2013. ипак доноси извесна ублажавања једног тврдог и оштрог курса законодавца, а осим тога се на извештај

снима на чињеници да је у црногорском кривичном праву за инкриминисање сексуалних односа са децом као старосна граница утврђено четрнаест година. У случају да резерва није стављена, предвиђање таквог кривичног дела би захтевало да се та старосна граница подигне на осамнаест година, јер би било потпуно неприхватљиво да се кривичним делом не сматра сексуални однос са лицем које је навршило четрнаест година (а није навршило осамнаест година), а да држање фотографија које су том приликом направљене уз престанак партнера представља кривично дело. Што се тиче обавезе прикупљања и снимања података о рачунарском саобраћају, у резерви се постављају услови да то може бити само на основу одлуке надлежног црногорског суда ако је то неопходно за вођење кривичног поступка или из разлога безбедности у кривичном праву³⁶⁾. Не само Црна Гора, већ и друге земље ставиле су већи број резерви на ову конвенцију. Србија приликом њене ратификације није ставила никакве резерве.

- 34) И у Србији су се појавила таква размишљања и то у прилично екстремној форми. Имајући у виду неке исполене склоности актуелних политичара на плану кривичног права, не би представљало велико изненађење ни њихово остварење у кривичном законодавству. Зато треба подржати аргументовану критику и супротстављање таквим размишљањима. О опасностима које кривичном праву, па и друштву у целини, у том погледу прете, види: Милан Шкулић, „Начело законитости у кривичном праву“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 1/2010, стр. 66–107.
- 35) У том смислу Зибер критички анализирајући решења у немачком Нацрту закона о кривичном гоњењу за припремање тешких кривичних дела насиља која угрожавају државу (Нацрт се у ствари односи на припремање терористичких аката) закључује да иако је кажњавање за припремне радње тих дела у начелу прихватљиво, Нацрт сувише проширује кажњивост и иде предалеко у предзону угрожавања заштићеног добра. Зато упозорава да је неопходно да законодавац пре усвајања изврши одређена прецизирања и сужавања, а у случају да до тога не дође предлаже да се од стране теорије и судске праксе усвоји тумачење које би за резултат имало ограничења која предлаже. Упореди: Ulrich Sieber, „Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt“, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, Beck Verlag, München, 7/2009, p. 363–364.

начин дистанцира од измена из 2009. године исправљајући неке омашке тада учињене. Мада једва приметна, та ублажавања ипак имају велики значај јер можда указују на то да је законодавац, или пак они који предлажу измене кривичног законодавства, одустао од даљег јачања и ширења кривичноправне репресије. Измене и допуне КЗ које су пред нама показале да ли је то била само једна епизодна осцилација, или је реч о трајнијој оријентацији.³⁶⁾

3. НОВА РЕШЕЊА У НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА СРБИЈЕ

Предстојећа реформа кривичног законодавства у Србији намеће питање у којој мери је нужно уважавати тенденције у савременој науци кривичног права, односно у којој мери уопште ставови науке кривичног права треба да утичу на ту реформу. Утицај науке кривичног права на обликовање кривичног законодавства може бити директан и индиректан. Директан утицај постоји онда кад поједини теоретичари кривичног права непосредно учествују у припреми законских пројеката при чему, разумљиво, теже томе да дођу до изражаја ставови и достигнућа науке кривичног права. Ништа мањи утицај на креирање кривичног законодавства није ни онај који наука кривичног права остварује посредно. Дobar законодавац не би смео да игнорише ставове науке, поготово ако је она јединствена у погледу одређеног питања, те их мора узимати у обзир приликом доношења кривичног законодавства. То ипак не значи да доктрина може и треба да решава сва питања приликом доношења кривичног законодавства. Закони, па и кривични, се усвајају у демократској процедури у којој се морају поштовати и узимати у обзир интереси који су признати као легитимни у једном друштву.³⁷⁾

36) Зоран Стојановић, „Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у Кривичном законнику“, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014. година, стр. 26.

37) Зоран Стојановић, „Тенденције у савременој науци кривичног права и нека питања нашег материјалног кривичног законодавства“, у: *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе, Златибор/Београд, 2005, стр. 12.

Кривично законодавство Србије спада у ред савремених кривичних законодавстава које пружа довољно могућности за ефикасно сузбијање криминалитета. Основни разлог за даљу реформу није то што оно не располаже адекватним средствима за сузбијање криминалитета, већ потреба усаглашавања са међународним стандардима. Поред конвенција, регионалних и међународних, од посебног значаја су директиве ЕУ и оквирне одлуке Савета ЕУ. За Србију као државу која настоји да што пре постане пуноправни члан Европске Уније од изузетне је важности да прати активности ЕУ и њених чланица на подручју сузбијања криминалитета.

Важно је истаћи да не само у Србији него и у другим европским земљама примећујемо, последњих деценија, када су питању измене кривичних закона динамику која раније није била својствена.³⁸⁾ Кривично право није више тако стабилна грана права. Углавном се прибегава чешћим, парцијалним изменама које су сродне. У наредном периоду, имајући у виду, приступне преговоре Србије за поглавља 23 и 24, уследиће нове измене и допуне кривичног материјалног законодавства.

Управо због те динамичне фазе могу се чути различите реакције. Најчешће примедбе се односе на парцијално решавање појединих, у том моменту кључних проблема и преиспитивање само појединих одредаба уместо, како се то истиче, једне темељне анализе и претресања свих одредаба Кривичног законика. Међутим, имајући у виду да опсежне измене нису више пракса ни у другим европским земљама, као и да однос који постоји у Србији према кривичном законодавству није такав да обезбеђује један рационалан приступ према реформи, већ напротив за исту је потребна релативно стабилна друштвена, политичка и економска ситуација, концепција парцијалних измена усмерених на одређене области и питања има одређене предности.

Недавно је започела јавна расправа о Нацрту Закона о изменама и допунама Кривичног законика.³⁹⁾ Овом приликом осврнућемо се само нове тенденције према Нацрту Закона о изменама и допунама Кривичног законика у Општем делу.

Иако се 18 чланова Нацрта закона односи на Општи део Кривичног законика, у овом чланку биће указано на најважније измене и допуне, тј. на оне којима се суштински мењају постојећа решења,

38) Зоран Стојановић, „Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа“, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 11.

39) Види: www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, у даљем тексту Нацрт.

док су остале интервенције у Општем делу Кривичног законика углавном последица тога да је због тих измена и допуна неопходно мењати и неке друге одредбе (нпр. одредбе о стицају).

У анализи која следи биће више речи о одредбама Нацрта које се односе на област Општег дела КЗ–а и то на: дело малог значаја, систем казни (казна доживотног затвора, казна кућног затвора и новчана казна) и условни отпуст.

Постоји једнодушан став наше научно-стручне јавности по коме законодавац 2009. године није исправно проценио смисао института дела малог значаја. Његовим увођењем у кривично законодавство требало је да буде решен проблем багателног криминалитета.⁴⁰⁾ Дакле, његов циљ је да буде филтер за багателни криминалитет. Он представља наставак института незнатне друштвене опасности који се некада широко примењивао због одсуства принципа опортунитета кривичног гоњења. Данас, се поставља питање да ли је неопходно постојање дела малог значаја када се багателни криминалитет може решавати кроз опортунитет. У Нацрту се ипак одустало од радикалног приступа и потпуног укидања овог института. Иако би се могли истаћи и разлози у прилог укидању института дела малог значаја (укинуле су га Словенија и Црна Гора,⁴¹⁾ а у западноевропским земљама оно и не постоји), умеренији приступ иде у прилог томе да се у члану 18. Кривичног законика врати решење пре измена и допуна овог законика из 2009. године, а то је да се примена овог основа искључења противправности дозволи само код дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна. Тешко је бранити став да и дела за која је забрањена казна затвора до пет година, како је предвиђено постојећим решењем, у конкретном случају могу да се испоље у тако лакој облику да их и не треба сматрати кривичним делом. Сврха овог института јесте да се кривично правосуђе растерети једног дела онога што се уобичајено сврстава у тзв. багателни криминалитет. Осим начела опортунитета на процесном плану, има аргумената да се ово питање решава и на плану материјалног кривичног права, али се ни широким схватањем појма багателног криминалитета у њега не могу сврстати и она кривична дела која су забрањена казном затвора у трајању од пет година. Треба имати у виду и то да сувише широко постављен институт дела малог значаја може да доведе у питање пуно остваривање начела законитости у кривичном праву.

Најдинамичнији део општег дела су кривичне санкције. Нацртом закона се, у члану 43. Кривичног законика, уместо јед-

40) Зоран Стојановић, „Кривично право - Општи део“, Београд, двадесет прво издање, 2014, стр. 144.

41) Види: Закон о изменама и допунама Кривичног законика, члан 1, „Сл. лист ЦГ“, бр. 25/2010; „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 50/2012.

не јединствене казне лишења слободе – затвор, уведе три врсте те казне: доживотни затвор, затвор и кућни затвор. И пре тога, Кривични законик је иако не формално као самосталне казне, садржао изузетну казну затвора у трајању од тридесет до четрдесет година, као и кућни затвор који је био предвиђен као модалитет начина извршења казне затвора (затвор који се издржава у просторијама у којима осуђени станује). Пошто је суштински реч о три казне лишења слободе, оне су Нацртом закона и формално раздвојене. Ово тим пре што се уместо казне затвора од тридесет до четрдесет година сада предвиђа доживотни затвор који се не прописује и изриче у одређеном временском трајању.

Одлука о увођењу казне доживотног затвора представља једно криминално-политичко питање. У прилог и против ове казне изричу се бројни аргументи. Присталице у први план истичу чињеницу да она постоји у скоро свим земљама у Европи. Такође, структура криминалитета оправдава њено постојање. Наиме, постоје веома тешка кривична дела која оправдавају њену примену (више квалификаторних околности код тешког убиства).⁴²⁾ Криминалнополитичко оправдање казне доживотног затвора јесте, дакле, у томе што она треба да буде изузетна казна која замењује смртну казну. За нека најтежа кривична дела у односу на одређене учиниоце временска казна лишења слободе не указује се адекватном. Римски статут⁴³⁾ којим је основан Међународни кривични суд за кривична дела из надлежности Суда предвиђа могућност изрицања доживотног затвора под условом да је то оправдано екстремном тежином злочина и индивидуалним околностима везаним за личност учиниоца.⁴⁴⁾ Овакве одредбе посредно обавезују и нашег законодавца. Такође, према ставу Европског суда за људска права заузетом у одлуци његовог Великог већа из 2013. године, казна доживотног затвора се не може прописати и изрећи без права осуђењог да по одређеном основу краће траје, тј. да се трансформише у временску казну (условни отпуст, помиловање, амнестија), као и да време после којег осуђени стиче то право не може бити дуже од

42) Види нпр. *Пресуду Окружног суда у Београду К. бр. 410/09*, од 24.11.2009. и *Пресуду Апелационог суда у Београду Кж1 6261/2010*, од 24.02. 2011. Дело је квалификовано као убиство на свиреп начин, по квалификаторној околности која је највише доминирала, иако смо овде имали стицај три квалификаторне околности: свирепо убиство, убиство детета и убиство члана породице који је претходно злостављан.

43) *The Rome Statute of the International Criminal Court* U. N. Doc. A&CONF. 183/9 of the 17 July 1998.

44) За кривична дела из групе против човечности и других добара заштићених међународним правом уместо казне од 30 до 40 година биће прописана казна доживотног затвора уколико се усвоје предложене измене и допуне КЗ.

25 година.⁴⁵⁾ Прописивањем казне доживотног затвора уместо казне затвора од тридесет до четрдесет година добило би се јасније разграничење између доживотног затвора и оног са временским трајањем.⁴⁶⁾ Такође, била би избегнута арбитрерност у вези са његовим прописивањем у погледу његовог трајања. Трајање доживотног затвора не зависи од воље законодавца или суда. Та казна има и симболички значај: она може адекватније да изрази тежину неких кривичних дела и степен кривице учиниоца иако се практично у извршењу може свести на исту дужину као и казна у трајању од тридесет до четрдесет година.

Противници истичу да неће бити лако ономе ко је изриче јер треба да се одлучи за временску казну до двадесет година или доживотни затвор. Међутим, чини се да је то управо предност ове казне која ће спречити олако прибегавање овој казни. Такође, истиче се да је нехумана. Тај приговор има своју тежину, али се у том погледу ни постојеће решење много не разликује. Наиме, најстрожа казна у трајању од четрдесет година могла би у неким случајевима да буде и нехуманија од казне доживотног затвора. Уколико осуђени који је издржавао казну у трајању од четрдесет година буде пред крај свог живота пуштен на слободу поставља се питање шта он тиме добија с обзиром да је по правилу без средстава за живот, у дубокој старости, са прекинутим везама са породицом и пријатељима и сл. На овом месту истичемо да принцип хуманости има две своје димензије. Прва значи да заштитна функција кривичног права мора у први план да ставља заштиту најважнијих добара човека. Други аспект подразумева да у односу на учиниоца кривичног дела кривично право и кривичне санкције треба да буду, колико је то могуће, хумане. Наш систем кривичних санкција је стога на нивоу достигнуте хуманизације у другим европским земљама. Али, важно је истаћи да сувише хуманости за учиниоца понекад значи нехуман однос према жртви кривичног дела.⁴⁷⁾

Са изузетком неколико држава, а ту су пре свега државе настале на територији бивше Југославије (осим Македоније и Словеније), као и Шпаније, Португалије и Норвешке, све остале европске државе познају казну доживотног затвора. Те државе су: Аустрија, Финска, Француска, Немачка, Италија, Македонија, Словенија, Швајцарска итд. Република Србија, као и већина земаља насталих

45) Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Application 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.

46) Сада практично имамо две временске казне затвора: једна од 30 дана до 20 година, а друга од 30 до 40 година.

47) Зоран Стојановић, *op. cit.* у нап. 41, стр. 28.

на територији бивше Југославије (Босна и Херцеговина, као и њени ентитети и дистрикт Брчко, Црна Гора, Хрватска), сада познаје решење које није уобичајено и које, осим поменутих, не познаје ни једна друга европска земља. Уместо доживотног затвора предвиђена је дуготрајна временска казна затвора у одређеном распону (негде у фиксном трајању, као у Црној Гори). Осим тога што се тако добијају две временске казне лишења слободе са различитим минимумом и максимумом при чему је тешко тврдити (за разлику од доживотног затвора), да је реч о суштински различитој казни лишења слободе, таква казна изазива дилеме и у погледу тога у ком распону је прописати (и да ли уопште у распону или у фиксном трајању) и какав је њен однос са редовном казном затвора. У већини земаља које познају ово решење постоји ограничење за одмеравање и изрицање казне затвора (у Републици Србији је то преко двадесет и испод тридесет година, док је нпр. у Црној Гори тај простор још шири, тј. преко двадесет и испод четрдесет година). У хрватском кривичном законодавству предвиђено је решење према коме таквог ограничења нема, тако да тзв. дуготрајни затвор се може трајати од двадесет једне до четрдесет година, при чему се поставља питање оправданости прописивања две казне затвора.

Кућни затвор, по свом карактеру, представља посебну казну лишења слободе, лакшу од казне затвора што оправдава њену еманципацију. Наиме, према Нацрту казна кућног затвора је самостална врста казне. Ово због тога што сам начин извршења овој казни даје другачији карактер и тежину, те стога има разлога да она прерасте у самосталну казну лишења слободе. И њен све већи практични значај иде томе у прилог. Услови за њено изрицање су другачије постављени у односу на садашње решење према коме је кућни затвор само начин извршавања казне затвора. У вези са тим треба указати да од два услова предвиђена Нацртом закона, а то су прописана и изречена казна, један донекле сужава примену ове казне, док је други проширује. Наиме, према важећем решењу у Кривичном законнику, извршавање казне затвора у просторијама у којима осуђени станује није било условљено висином прописане казне затвора. У Нацрту закона је предвиђено да се он може изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до осам година, док се према важећем законском решењу извршење казне затвора у просторијама у којима осуђени станује може изрећи и за дела за која је прописан затвор од једне до десет година, па и за тежа дела уколико се до одмерене и изречене казне дошло ублажавањем казне. С друге стране, Нацрт закона дозвољава да кућни затвор траје до две године за разлику од постојећег решења које дозвољава извршење

казне затвора у просторијама у којима осуђени станује ако је изречена казна затвора до једне године. Циљ новопостављених услова је, пре свега, веће растерећење казних установа.

Чланом 8. Нацрта закона било је неопходно изменити одредбе члана 46. Кривичног законика о условном отпусту. Наиме, у пракси је примећено да судови условни отпуст доста ретко користе, односно да је проценат условно отпуштених лица осуђених на казну затвора у поређењу са другим европским земљама (па и бившом СФРЈ) знатно нижи. У вези са условним отпустом, у нашој судској пракси постоји тенденција ка рестриктивној примени овог института. Због тога се законодавац 2012. године одлучио за један либералнији приступ. Али, ни последње измене Кривичног законика из 2012. године, којима је циљ био да се код већине кривичних дела уведе обавезан условни отпуст, нису у том погледу скоро ништа промениле. Томе је значајно допринела важећа одредба која захтева да се утврди да је у односу на условно осуђеног постигнута сврха кажњавања. Зато се у Нацрту закона одустаје од тог услова и полази од тога да је за условни отпуст, поред две трећине издржане казне, довољно да се у току издржавања казне осуђени тако владао да се са основном може очекивати да за време док траје условни отпуст неће извршити ново кривично дело. Такође, неопходно је унети и нову одредбу којом се прописује дужина издржане казне као услов за могућност да се условно отпусти осуђени на доживотни затвор. Осим тога што је такво решење уобичајено у кривичном законодавству европских земаља, и експлицитан став Европског суда за људска права из 2013. године јесте да се ова могућност мора обезбедити ономе ко је осуђен на казну доживотног затвора.

Интенција законодавца 2005. године када је усвајао нови кривични законик, била је да омогући ширу примену новчане казне. Међутим, због проблема око утврђивања висине прихода приликом одмеравања по систему „дани-новчана казна“, њена примена је у претходном периоду пала испод 10%. Дакле, постоји неприхватљиво ниска стопа примене новчане казне. Да ли је то последица заштравања кривичноправне репресије до које је дошло последњих неколико година? На плану законског регулисања новчане казне интервенцијом *de lege ferenda* треба омогућити ширу примену новчане казне, олакшати улогу суда јер судска пракса не воли компликована решења. Структура криминалитета сигурно омогућава ширу примену новчане казне. Раније је новчана казна пратила границу од око 35%. Један од разлога који утиче на ретку и недовољну примену новчане казне је сигурно и низак животни стандард.

Комисији која ради на изменама и допунама Кривичног законика је упућено више, у основи истих, предлога од стране судова: брисање члана 49. и одговарајућег дела из члана 48. Углавном се истиче да систем дани новчане казне не одговара постојећим приликама у нашем друштву и да је такав поступак одмеравања компликован јер прибављање података о приходима и расходима учиниоца може трајати дуже него поступак за утврђивање елементарна кривичног дела, а подаци који постоје код банака, других финансијских установа, државних органа и других правних лица ни су ажурни и не пружају податке о тачном стању.

Међутим, не може се избећи утисак да се судска пракса колеба и лута када је у питању примена одредбе КЗ која се односи на одмеравање казне у дневним износима и да не показује ни најмању спремност да уложи додатни напор у циљу примене овог начина одмеравања новчане казне. Резервисан став судова према систему „дани-новчана казна“ и осетан пад примене новчане казне уопште, захтевају одговарајућу реакцију законодавца. Пратећи савремене криминално-политичке трендове законодавац је 2005. године унео одредбу о новчаној казни у дневним износима која постоји у већини европских законодавстава као једини начин одмеравања казне. Сувишно је овом приликом набрајати све предности овог система, које јасно указују да он представља бољи систем од оног традиционалног. Пошто је основни разлог за непримењивање овог система неспремност судова да се упуштају у утврђивање прихода и расхода учиниоца што у неким случајевима заиста захтева сложен и дуготрајан поступак, оправдано је да се судовима у тим случајевима омогући да по слободној процени утврђују приходе и расходе учиниоца, те да се у једном тренутку будућим изменама и допунама у КЗ остави само систем дани новчана казна.⁴⁸⁾

Низак проценат учешћа новчане казне у укупно изреченим кривичним санкцијама налази се на забрањивајуће ниском нивоу, а нарочито у погледу изрицања новчане казне у дневним износима. Зато члан 9. Нацрта закона предвиђа шире овлашћење суда да по слободној процени утврђује висину дневног износа, тј. не везује то за случај када је учинилац власник имовине или носилац имовинских права (члан 49. став 5. КЗ).

48) Нпр. законодавац у Хрватској се одлучио само за систем дани-новчана казна и он се примењује као једини од 01.01.2013.

ЗАКЉУЧАК

Оштра, широка и неселективна (или селективна у негативном смислу) кривичноправна репресија којој законодавац у новије време све чешће прибегава, често уз подршку недовољно обавештене јавности којом се може манипулисати у политичке сврхе (али не у недоглед, јер то постаје политички „истрошена“ тема), по правилу, не погађа свој прави циљ. Чак и ако би претерана кривичноправна репресија довела до краткотрајних позитивних резултата на плану сузбијања криминалитета, штета коју би грађани, па и друштво у целини имали од једног изразито репресивног приступа била би вишеструка. Још горе од претеране кривичноправне репресије јесте погрешно усмерена кривичноправна репресија. Ради се о познатом проблему коришћења кривичног права за обрачун са политичким противницима, или конкурентима на „криминалном тржишту“, а у неким случајевима цену плаћају „жртвени јарци“ да би се умирила незадовољна јавност. Даље, кривично законодавство не може да решава неке све сложеније проблеме савременог друштва. Независно од тога да ли и сам законодавац у то верује или је такво коришћење кривичног законодавства намењено само грађанима који треба да поверују у то да се економски, политички и друштвени проблеми на тај начин решавају, кривично право не може да има такву улогу. Задатак је науке кривичног права да указује и залаже се за исправна решења која ће водити једном истовремено и бољем и ефикаснијем кривичном праву. Без обзира да ли ће и у којој мери актуелни или неки будући законодавац то уважити, на то треба стално подсећати.⁴⁹⁾ Савремена наука кривичног права се све више интернационализује и преко ње би требало вршити утицај и на усвајање одређених решења у оквиру националног кривичног законодавства. То је пожељнији пут од интернационализације кривичног права путем утицаја међународних организација и међународних уговора који не воде увек рачуна о кривичноправним стандардима као и могућностима кривичног права уопште. Међутим, није тешко констатовати да је кривично законодавство данас много више под утицајем политике него науке. Иако се данас може говорити и о универзалној науци кривичног права чији ставови нису условљени оваквим или онаквим позитивноправним решењем у законодавству одређене земље, тенденције које су се у новије време појавиле у законодавству већине земаља не заснивају се на тим ставовима, а често су и у супротности са њима. То се пре

49) Зоран Стојановић, *op. cit.*, у нап. 27.

свега односи на константно ширење и заоштравање кривичноправне репресије. Чини се да је у том погледу учињен одређен напредак усвајањем Закона о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године, па и актуелним Нацртом ЗИД Кривичног законика. Бар када је у питању припрема нацрта, донекле су заустављене негативне тенденције испољене приликом израде и усвајања Закона о изменама и допунама Кривичног законика из 2009. године. Међутим, да ли ће и у којој мери доћи до рационалнијег гледања на коришћење кривичног законодавства што подразумева и опрезније и мудрије посезање за кривичноправном репресијом, а истовремено и пажљивији рад на обликовању кривичноправних норми и читавог кривичноправног система, остаје да се види јер то зависи од више околности, а у крајњој линији и од опште климе у савременом српском друштву.

ЛИТЕРАТУРА

- Albrecht, Hans-Jörg, *Natürliche Ressourcen, Ökonomie und Gewalt, Zeitschrift für Internationales Politik und Gesellschaft*, 3/2007.
- Cavadino, Michael, Dignan, James, „*Penal Systems-a comparative approach*“, Sage Publications Ins, London, 2006.
- Garland, David, „*Kultur der Kontrolle*“, *Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart*, Frankfurt/New York, 2008.
- Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Applicationos 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.
- Hirsch, Hans Joachim, „*Internationalisierung des Strafrechts und Strafrechtswissenschaft*“, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 116. Band, 2004 Heft 4.
- Игњатовић, Ђорђе, „*Криминологија*“, дванаесто издање, Београд, 2015.
- Игњатовић, Ђорђе, „*Право извршења кривичних санкција*“, четврто издање, Правни факултет, Београд, 2010.
- Коларић, Драгана, „Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у области кривичних санкција“, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2014.
- Moccia, Sergio, „*Volto attuale del sistema penale*“, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Fasc. 3, 2013.
- Nowak, Celina, „*The internationalization of the Polish criminal law: how the Polish criminal law changed under the influence of globalization*“, *Crime, Law and Social Change*, Springer, 59 2013.

- Pratt, John, „Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess“, *British Journal of Criminology*, 2008.
- Ристивојевић, Бранислав, „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије“, у: *Актуелна питања кривичног законодавства*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2012.
- Schünemann, Bernd, „Das Strafrecht im Zeichen der Globalisierung“, *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 5, 2003.
- Sieber, Ulrich, „Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt“, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, Beck Verlag, München, 7/2009.
- Стојановић, Зоран, „Тенденције у савременој науци кривичног права и нека питања нашег материјалног кривичног законодавства“, у: *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Удружење за кривично право и криминологију Србије и Црне Горе, Златибор/Београд, 2005.
- Стојановић, Зоран, „Кривичноправни експанзионизам и законодавство Србије“. У: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, IV део, Београд, Библиотека Стимен (приредио Ђ. Игњатовић), 2010.
- Стојановић, Зоран, „Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа“, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013.
- Стојановић, Зоран, „Кривично право - Општи део“, Правни факултет Универзитета у Београду и Правна књига, Београд, 2014.
- Стојановић, Зоран, „Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет и предстојеће измене у Кривичном законнику“, у: *Оптужење и други кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, 2014.
- Шкулић, Милан, „Начело законитости у кривичном праву“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 1/2010.
- The Rome Statute of the International Criminal Court U.N.Doc. A&CONF. 183/9 of the 17 July 1998.
- Twining, William, *General Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2009.
- Zolo, Danilo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*. Editori Laterza, 2006.

Zoran Stojanovic, Dragana Kolaric

**CONTEMPORARY TRENDS IN SCIENCE
OF CRIMINAL LAW AND CRIMINAL
LEGISLATION OF THE REPUBLIC
OF SERBIA**

Resume

Discussion of the new tendencies in contemporary science of criminal law puts the spotlight on a number of issues. The first issue is the globalization, which inevitably leads to the internationalization of criminal law. The second issue, closely related to the first, is the criminal law expansionism, since contemporary criminal legislator more and more enters an illegal zone, which in the near future will lead to a crisis of legitimacy of the criminal legislation. Consequently, the paper, in the context of the possible ways of application of criminal repression as means of combating crime, analyzes and critically reviews the criminal law expansionism, which became the dominant tendency in most European criminal laws. It is noted that it became present in Serbian criminal legislation as well. Finally, the third issue, which this paper will mainly address, relates to the analysis of the solutions contained in the Draft Law on Changes and Amendments to the Serbian Criminal Code, considering that its adoption will follow.

Key words: new trends, internationalization, expansionism, the Draft, criminal legislation

* Овај рад је примљен 22. јуна 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Горан Н. Бошковић

Криминалистичко-полицијска академија

Сретен М. Југовић

Криминалистичко-полицијска академија

КОРУПЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СПЕЦИФИЧНОСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ*

Сажетак

У раду се најпре претежно синтетички одређују појам и специфичности корупције у јавној управи. Потом се, у складу са актуелном стратегијом и стањем у Србији анализирају институционални механизми спречавања (и сузбијања) корупције. Теза је аутора да се једино јаким политичким институцијама и снажним административним институционалним механизмима корупција може држати под контролом. У Републици Србији постоје институционални механизми за борбу против корупције, међутим њихова делотворност није на завидном нивоу. Разлог томе је делимично нормативне природе (проблеми са применом новијих „антикорупцијских“ закона, недостатак ауторитативних овлашћења Агенције за борбу против корупције, и др.), а у већој мери то је, у начелу, недостатак импулса политичке власти. Могуће решење је у перманентном оснаживању државних институционалних механизма за супротстављање корупцији, као и ефективном оживотворењу антикорупцијских стратегија које упућују на одговарајући законски оквир и најоптималније моделе мера за спречавање корупције. Ко-

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта бр. 179045, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

начно, у раду се дају и конкретни предлози за јачање институционалних капацитета за супротстављање корупцији.

Кључне речи: корупција, држава, јавна управа, спречавање

Корупција је латентна опасност која генерише неповерење у државне институције; њоме се угрожавају фундаменталне вредности друштва, коче процеси реформи, економског развоја и европских интеграција. Она, с друге стране, омогућава криминализовање државне структуре. Наиме, корупција у мањој или већој мери изиграва целокупну идеју владавине права. Ако се пође од класичне трипартитне поделе државних функција на законодавство, управу и судство, јасно је да корупција у тим гранама државне власти доводи до урушавања комплетне правне државе. Уколико корупција егзистира у државном апарату, репресивни концепт борбе против криминала осуђен је на неуспех, јер се само повећава цена заштите од стране корумпираних власти. Корупција представља добру инвестицију те се сматра режијским трошком и саставним делом криминалне стратегије и тактике.¹⁾

Јавна управа је један од три стуба-носача правне грађевине која се означава као држава. Корупција у јавној управи истовремено означава корупцију у држави, јер се државна власт у свакодневном животу непосредно остварује преко њене управе. Но, посебно у земљама у транзицији, које карактерише интензивна законодавна активност, али не само у њима, ништа мање није штетна ни корумпираност парламентарца, који својим диригованим активностима могу да утичу на садржину будућих закона у приватном интересу појединаца или интересних група. Најзад, у судству (правосуђу), које по Дигијевом казивању представља „уста закона“, корупција паралише заштиту и остваривање људских права.²⁾ Услед корупције долази до злоупотребе и слабљења права, а држава се изопачава у организацију која постаје самој себи сврха. Када се овоме додају континуиране промене легислативног окружења, недоследна и селективна примена закона, нестабилно економско и политичко окружење отвара се значајан простор за корупцију у јавној управи.³⁾

1) Валентина Павловна Корж, „Корупцијске везе организованих криминалних група и организација – криминалистичка анализа“ (превод), *Безбедност*, бр. 6, Београд, 2002, стр. 949.

2) Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, стр. 182.

3) О појединим факторима корупције детаљније, у: Paldam Martin, *The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, *European Journal of Political Economy*, 18, 2002, str. 215–240.

Будући да корупција производи катастрофалне последице несagleдивих размера, њено спречавање је примарни задатак. Међутим, за развијање и спровођење мера за спречавање корупције, односно њено држање под контролом, неопходан је системски приступ свих чинилаца – грађана, државних органа, недржавних субјеката, невладиних и међународних организација, штампе, узбуњивача и других. Али, потенцијална корумпираност тих субјеката може опет да нас врати у зачарани круг. Стога се оправдано поставља питање да ли уопште постоји решење Гордијевог чвора званог корупција?

По нашем суду постоји, што потврђују праксе појединих савремених држава.⁴⁾ Реч је о перманентном деловању „двоструким колосеком“, с једне стране на спречавање корупције а, са друге, на њено сузбијање, тј. откривање, расветљавање, пријављивање, доказивање и доследно кажњавање. При том, два наведена традиционална правца активности државе подразумевају обавезну координацију свих субјеката, уз неопходну међусобну равнотежу и њихову сарадњу, у циљу јачања интегритета јавних службеника, институција и друштва у целини.

1. СПЕЦИФИЧНОСТИ КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

Премда се у правној и другој књижевности сусреће мноштво дефиниција корупције, њихова суштина, у основи, увек је иста: корупција представља злоупотребу овлашћења у приватне сврхе, ради стицања какве користи, било личне, или за групу и/или организацију.⁵⁾ На различито схватање овог појма већ упућује полисемија речи корупција, која је инспирисана латинском речју *corruptio*, што значи поткупљивање, подмићивање, потплаћивање, моралну исквареност, али и кварење, труљење и распадање.⁶⁾ За лице подложно корупцији, каже се да је коруптивно, а коруптивни режим се још назива и корупционизам. Према томе, ако се пође од мноштва значења речи корупција у језичком смислу, корупција представља

4) Као примери држава које су се избориле са енормном корупцијом у литератури се наводе Хонг Конг и Сингапур. Опширније, у: Jon Quah, *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, eastern University, London, 2003.

5) Blake Ashforth, Vikas Anand, The normalization of corruption in organizations. In R.M. Kramer, B.M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior*, vol. 25, Elsevier, Amsterdam, 2003, str. 3.

6) Иван Клајн, Милан Шипка, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 664.

свако кршење правних и моралних (етичких) правила, ради стицања било какве (материјалне и друге) користи.

Сама бит корупције много је шира од кривичног дела примања и давања мита, поготово у области јавне управе. Наиме, она се протеже и на друге инкриминације са елементима коруптивности, нпр. злоупотребу положаја одговорног лица, несавесно вршење службе, трговину утицајем и друга „сродна“ коруптивна кривична дела.⁷⁾ Новим изменама и допунама Кривичног законика, проширује се круг коруптивних кривичних дела.⁸⁾ Штавише, корупција је појмовно шира од кривичне компоненте коју садржи и представља сваку пристрасност јавног службеника ради остваривања какве користи. У јавној управи корупција се поред подмићивања јавља у знатно софистициранијим облицима.

Као конститутивни елементи корупције, посебно у јавној управи, диференцирају се – јавна овлашћења, њихова злоупотреба и остварена корист.⁹⁾ Јавна овлашћења се установљавају ради остваривања општих интереса, она су заправо и дужности, тј. надлежности, а норме о њиховом вршењу су императивне. Свака злоупотреба овлашћења, као и њихово прекорачење или вршење супротно циљу представља вид незаконитог поступања. Ако незаконито поступање управе прати и пристрасност службеника у циљу остваривања какве користи, реч је о корупцији.¹⁰⁾ Ако нема макар и одложеног плаћања услуге, или бар предлога за размену услуга, уз сву пратећу пристрасност администрације, нема нужно и корупције.¹¹⁾

Поред повреде правних начела корупција у јавној управи обухвата и повреду професионалних, етичких начела. Значајну улогу у смањењу корупције у управи после Првог светског рата имало је доношење бројних етичких кодекса у разним управним областима (етички кодекси јавних службеника, кодекси у полицији, здравству,

7) Живојин Ђурић, Драган Јовашевић, Миле Ракић, *Корупција-изазов демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

8) Драгана Коларић, „Европске интеграције и сузбијање корупције у приватном сектору“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2014, Београд, 2014, стр. 91-100.

9) Зоран Стојиљковић, *Политичка корупција и слаба држава, Филозофија и друштво*, XXXIV (1), Београд, 2013, стр. 144.

10) Vito Tanzi, „Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures“, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, Washington, 1998, стр. 564.

11) *Ibidem*.

образовању, науци и др.).¹²⁾ Корупција је средином 20. века била искорењена, изузев у веллеградским подручјима.¹³⁾

У складу са већ спомињаним државним функцијама могуће је разликовати корупцију у законодавству (парламенту), извршној и управној грани државне власти (влади и управи), корупцију у правосуђу (судству, тужилаштву), дакле у јавном сектору на једној, и приватном сектору, на другој страни. Даље, према правно-организационом мерилу разликује се корупција у јавној управи на државној равни, у органима државне управе и корупција у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Према том мерилу, корупцију у јавној управи могуће је рашчланити на корупцију у државној управи (министарствима, органима управе у њиховом саставу и другим органима управе), управним (посебним) организацијама (агенцијама, дирекцијама, заводима и др.) и корупцију у недржавним субјектима управе, тј. органима управе у аутономним покрајинама (покрајинска управа), градовима (градски менаџер, градска управа), општинама (општинска управа).

Будући да постоји тенденција ширења улоге јавних служби, корупција у јавној управи протеже се и на јавне службе, јер се на тај начин оштећују грађани као корисници услуга и као порески обвезници. Јавне службе пружају разне услуге, чинидбе, оне творе тзв. чинидбену управу. У нашем правном систему образоване су као установе (здравство, школство и др.), или јавна предузећа која обављају разне комуналне и друге делатности у јавном интересу. Корумпираност јавних служби најнепосредније погађа грађане и друштво у целини. Чињеница је да низак квалитет јавних услуга, висока стопа незапослености, низак порески морал, и толерантан однос и став грађана према сивој економији, њено високо учешће у БДП индиректно указује на слабо функционисање јавне управе и државе, у смислу њихове неспособности да примењују законе и прописе.¹⁴⁾

Посебан облик корупције јавних служби представља њихова криминална приватизација и стварање приватних монопола, чиме се, зарад личног профита погоршава квалитет услуга грађана. За ове процесе у Србији значајан је период деловања међународних санкција када се формирао слој изузетно богатих појединаца који

12) Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2010, стр. 287.

13) L.D.White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th Ed., 4thPrinting, New York, 1958, p. 460.

14) Милена Вујовић, Наташа Николић, Бојана Ружић, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013, стр. 6.

су своје богатство стекли на основама сиве економије, шверца и корупције и који су до данас сачували своје богатство, политичку снагу и утицај. Њихово богатство и моћ имају свој прапочетак у сивој економији, прању новца и корупцији. Наиме, организовани криминал највећи део своје моћи заснива на новцу који је прибављен незаконитим делатностима, и тај новац представља економску полугу моћи криминалних организација која омогућава укључивање у легалне економске активности и корупцију органа власти.¹⁵⁾

Посебно је значајно истаћи да постојање сиве економије омогућава корумпирана јавна управа, јер сива економија представља ресурс за њих, који се користи за лично богаћење или финансирање политичких странака. Пракса показује да је корупција најисплативији бизнис квази демократских власти; сива економија је њихов најснажнији социјални програм; а рекет најомиљенији метод опорезивања.¹⁶⁾ Према томе, порески обвезници значајан део утајеног пореза морају да користе за корупцију експонената власти у јавној управи као специфичне форме рекета, што суштински значи да би опстали у сивој зони морају да плаћају сиви порез. Постојање позитивне корелације између сиве економије и корупције потврђују и истраживања у овој области, с тим да се сматра да је утицај сиве економије на настанак корупције интензивнији, него обратно.¹⁷⁾

С материјалног становишта у домену корупције у јавној управи перципирамо тзв. ситну и крупну корупцију. Као пример земље која је лишена ситне корупције наводи се Немачка.¹⁸⁾ Како се истиче, „у Немачкој идеал непоткупљивог службеника (и судије) постао је део стварности“.¹⁹⁾ Међутим, кад је реч о крупној корупцији, поједини случајеви потврђују њено постојање и у Немачкој.²⁰⁾ Даље, ситна корупција може бити тзв. улична, нпр. корупција

15) Горан Бошковић, Организовани криминалитет и легално пословање, *Организовани криминалитет—стање и мере заштите*, Полицијска академија, Београд, 2005, стр. 595.

16) Рајко Томаш, *Криза и сива економија у Босни и Херцеговини*, Friedrich-Ebert- Stiftung БИХ, Сарајево, 2010, стр. 53.

17) Andreas Buehn, Friedrich Schneider, Corruption and the shadow economy: a structural equation model approach. *IZA discussion papers*, No. 4182, 2009, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009061268>, стр. 27.

18) Милан Петровић, стр. 286.

19) *Ibidem*, стр. 286.

20) Дневни лист Политика од 29. 04. 2015. на стр. 2. наводи аферу менаџмента „Дајмлера“ који је дао вишемилонски мито грчким званичницима за склапање уговора о продаји војних возила од 1997-2000. године, у вредности од 100 милиона евра. Америчко „Министарство правде“ истиче да је тај немачки гигант подмићивао званичнике у 22 земље за продају (набавку) возила. Тим поводом Дакмлер је исплатио САД одштету у вансуд-

полицијских, пореских, тржишних, царинских, градских, комуналних и других јавних службеника који врше јавна овлашћења. Корупција и политички утицај условљавају да се надзор од стране органа јавне управе у појединим субјектима врши веома често, а у другима не врши уопште (селективна контрола), што може бити значајан индикатор корупције у овој области.²¹⁾

Крупна, пак, корупција односи се, најчешће на јавне набавке велике вредности у јавној управи. Коруптивне радње у јавним набавкама реализују се кроз злоупотребу јавног или приватног положаја за стицање личне користи, мито, дослух, принуду или уцену.²²⁾ Најчешће, реч је о склапању штетних уговора, незаконитој додели концесија, фиктивним грађевинским радовима, набавци опреме уз одговарајуће провизије, при чему постоје различити облици корупције (роба или услуге лошијег квалитета или набавка по вишој цени и сл.).²³⁾ При том, неретко се догађа да коначна цена јавне набавке буде знатно виша од прихваћене понуђене цене, што се „покрива“ анексима уговора. Уопштено посматрано, од закона о јавним набавкама постојала су велика очекивања у циљу ефикасније контроле трошења буџетских средстава. Међутим, његова примена у пракси свела се на поштовање форме, што суштински није допринело уштедама финансијских средстава и смањењу корупције.

Можемо закључити да, уколико се запослени у јавној управи руководе мотивима личне користи, они ће државне интересе штитити само у оној мери у којој то помаже остварењу њихових личних интереса. Отуда, реално је очекивати да ће у ситуацији када се у доношењу одлуке од стране државног функционера или службеника сукобе лични интерес и интерес државе, превагу имати лични интерес.²⁴⁾ Институције које су еродирале корупцијом, слаба су препрека интересима разгранатих криминалних структура. Корум-

ској нагодби од 185 милиона долара. На листи земаља укључених у аферу налазили су се и Србија, Црна Гора, Хрватска, Русија, Кина, Мађарска, Турска, Ирак и др. У Грчкој се воде поступци и против менаџера Сименса. Транспаренси интернешенел такође потврђује спорну праксу немачких компанија када је реч о продаји наоружања и војне опреме.

- 21) Милена Вујовић, Наташа Николић, Бојана Ружић, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013, стр. 27.
- 22) Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000, стр. 185.
- 23) Види детаљније о модусима злоупотреба у јавним набавкама, у: Владан Заграђанин, *Корупција и јавне набавке*, Матица Српска, Београд, 2009.
- 24) Љубомир Костић, *Зашто је сива економија тако жилива?* Задужбина Андрејевић, Београд, 2004, стр. 47.

пирани експоненти власти немају довољно ни ауторитета, али ни морала, да се ефикасно супротставе криминалцима, који користе актуелно стање за незаконито богаћење. У последње време корупција се све више из извршне сели у законодавну активност (парламент). Висока политичка корупција, по правилу, доводи до парализања институција и, коначно до тзв. „заробљене државе“²⁵⁾, која се састоји „у преузимању читаве државе од стране картела који чине политичке елите и привредни олигарси“²⁶⁾. Узрок томе налази се у повезаности политике и новца, тј. у коруптивном финансирању политичких странака и, заузврат, омогућавању стицања новца уз помоћ власти.

2. ОБИМ И СТРУКТУРА КОРУПЦИЈСКИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Министарство унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије евидентирало је 16.434 кривичних дела са елементом корупције (табела 1).²⁷⁾ Најмање ових кривичних дела извршено је 2013. године (2.087), а највише 2009. године (4.035). У посматраном периоду, на годишњем нивоу у просеку је вршено 3287 ових кривичних дела, односно 274 месечно и приближно 9 дневно.

У структури извршених кривичних дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је извршено злоупотреба службеног положаја из члана 359 КЗРС, 7.253 (44%) и фалсификовања службене исправе из члана 359 КЗРС, 3.706 (23%), а најмање кривичних дела кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика члан 360 КЗРС, 9 (око 0,05%) и давања и примања мита у вези са гласањем из члана 156 КЗРС, 5 (око 0,03%). Уочавамо да 67% извршених корупцијских кривичних дела чине злоупотребе службеног положаја и фалсификовања службене исправе.

25) Rasma Karklins „Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima, OSCE, Beograd, 2007.

26) Зоран Стојиљковић, стр. 148.

27) Подаци су наведени према документу Управе за аналитику Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије 03/4-5 број 153-64/14.

Табела 1:
Структура кривичних дела са елементом корупције
на територији Републике Србије у периоду
2009–2013. године

	Укупан број кривичних дела	Неоснов. добиј. и кориш. кредитна и др. погод. чл. 209	Фалсиф. служб. исправе чл.357	Злоупот. служб. положаја чл.359	Кршење закона од стране судије, јав. тужиоца и његовог замен. чл 360	Превара у служби чл.363	Проневера чл. 364	Трговина утицајем чл. 366	Примање мита чл.367	Давање мита чл.368	Давање и примање мита у вези са гласањем чл. 156	Остала кривична дела
2009.	4.035	252	999	1.717	7	8	203	1	148	120		580
2010.	3.855	173	1.003	1.835	1	9	230	15	79	70		440
2011.	3.811	219	1.137	1.705	1	8	218	21	89	64		349
2012.	2.646	27	410	1.285		9	240	1	134	109	1	431
2013.	2.087	19	157	711		9	198	9	105	48	4	831
Укупно	16.434	690	3.706	7.253	9	43	1.089	47	555	411	5	2.631

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије евидентирано је укупно 16.145 пријављених лица за кривична дела са елементом корупције (табела 2). Најмање ових лица је евидентирано 2013. године (2.087), а највише 2010. године (3.814). У посматраном периоду, на годишњем нивоу у просеку је пријављивано 3.229 ових лица, односно 269 месечно и приближно 8,8 дневно.

У структури пријављених лица за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је 7.604 (47,09%) запослених у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима, потом следе остали запослени 5.203 (32,2%), запослени у јавним предузећима 1.131 (7%), а најмање је пријављено запослених у ца-

рини 85 (0,53%) и пореској управи 64 (око 0,4%). На основу података уочавамо да у укупном броју лица пријављених за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду приближно 19% (3.084) су запослени у јавном сектору, овај број је вероватно и већи, јер имамо и одређен број лица запослених у јавном сектору која су сврстана под категорију остали запослени (5.203).

Табела 2:
Структура пријављених лица за кривична дела
са елементом корупције на територији Републике
Србије у периоду 2009–2013. године

	Укупно пријављених лица	Запослени у МУП	Запослени у просвети	Запослени у здравству	Запослени у царини	Запослени у пореској управи	Запослени у тужилаштву и правосуђу	Запослени у инспекцијским органима	Запослени у осталим државним органима	Запослени у јавним предузећима	Запослени у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима	Запослени у банкама	Остали запослени
2009.	3.525	83	31	29	18	17	20	29	121	207	1.401	61	1.508
2010.	3.814	64	55	110	14	11	21	23	115	223	1.852	62	1.264
2011.	3.369	45	55	66	10	24	30	22	86	242	1.708	38	1.043
2012.	2.901	35	55	68	37	6	16	7	113	228	1.507	54	775
2013.	2.536	25	60	82	6	6	11	15	312	231	1.136	39	613
Укупно	16.145	252	256	355	85	64	98	96	747	1.131	7.604	254	5.203

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије (табела 3) евидентирано је укупно 252 пријављених лица за кривична дела са елементом корупције запослених у том министарству, односно на годишњем нивоу у просеку приближно 50 ових лица. Најмање је евидентирано 2013. године (25), а највише 2009. године (83). У структури пријављених лица за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је запослених у полицији опште надлежности 98 (38,9%) и саобраћајној полицији 85 (33,7%), а најмање је пријављено запослених у сектору за ванредне ситуације 6 (2,4%) и сектору заједничких послова 5 (1,9%). На основу података уочавамо да су приближно 73% пријављених лица за корупцијска кривична дела запослени у полицији опште надлежности и саобраћајној полицији.

Табела 3:
Структура пријављених лица
запослених у МУП-у за кривична дела
са елементом корупције на територији
Републике Србије у периоду 2009–2013. године

	Укупно	Криминалистичка полиција	Саобраћајна полиција	Полиција опште надлежности	Гранична полиција	Управни послови	Сектор за ванредне ситуације	Сектор заједничких послова	Остали запослени у МУП-у
2009.	83	6	32	27	3	6	2	1	6
2010.	64	5	13	33		7	3	1	2
2011.	45		22	9	5	2		2	5
2012.	35		10	18	1	3		1	2
2013.	25	1	8	11		4	1		
Укупно	252	12	85	98	9	22	6	5	15

Посебно је потребно скренути пажњу и на податке који се односе на структуру пријављених лица која су запослена у јавним предузећима за корупцијска кривична дела у посматраном периоду, а чији је укупни број 1.131, од чега су 520 или приближно 46% лица који су руководиоци. Слична ситуација је и када узмемо у обзир податке о пријављеним лицима за корупцијска кривична дела која су запослена у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима чији је укупни број 7.604, од чега су 4.207 или приближно 55% директори тих привредних субјеката.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Без обзира на то што је за контролу корупције практично неопходна међународна сарадња (институција ЕУ, ОУН, уважавање ГРЕКО препорука), државне организације и даље имају круцијалну улогу у контроли корупције. При том, правило је да се корупција у јаким државама лакше контролише, и обратно, слабе државе су погодно тле за корупцију.²⁸⁾

28) Зоран Стојиљковић, стр. 140, 141.

Нису сви државни органи институције. Сама држава, према класичном гледишту јесте институција и то, „суперинституција“²⁹⁾, док су базични управни ресори, они који су се први издвојили у процесу диференцијације државних органа – за унутрашње послове (полиција), одбрану (војска), финансије, правосуђе и државну управу, такође институције. Управо су то класичне управне институције за спречавање корупције, како у самој управи тако и уопштено, под условом да оне саме нису корумпиране. Када су те институције јаке корупцију је могуће контролисати. Разуме се, у складу са начелом поделе власти њима треба придодати и друге значајне субјекте за спречавање корупције, а то су поред традиционалних, претежно репресивних институција и механизма (тужилаштво, судови), и тзв. независна тела (Агенција за борбу против корупције, омбудсман, одређени повереници као специјализовани омбудсмани, државна ревизорска институција и др.).

Правни активности на контроли корупције у Србији утврђени су преваходно актима политичке садржине, антикорупцијским стратегијама, пре свега Националном стратегијом за борбу против корупције за период 2013–2018. године³⁰⁾, као и акционим плановима за њено спровођење. Примена прве стратегије из 2005. године, није довела до очекиваног смањења корупције, што потврђује и актуелно стање у овој области.³¹⁾

Кад је реч о спречавању корупције широк је дијапазон општих превентивних мера, а то су: стварање друштвених услова који минимализују појаву корупције, познавање права и обавеза, јавност рада управе и других државних органа, укидање приватних монопола, поспешивање конкуренције, контрола јавног мњења кроз слободу штампе, поједностављивање и примена правних поступака, уређеност и контрола финансијских токова, заштита узбуњивача и друго.³²⁾

29) Милан Петровић, Милош Прица, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2010, стр. 142.

30) *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.

31) Према резултатима истраживања организације *Transparency International* за 2014. годину у Индексу перцепције корупције (CPI) Србија је за нијансу лошије оцењена него 2013. Након прошлогодишњег напретка (са 39 на 42), Србија је ове године забележила благи пад на Индексу перцепције корупције. Са скором од 41, на скали од 100 до 0, Србија ове године заузима 78. место на табели од 175 држава и зависних територија (прошле године 72 од 177). Наиме, реч је о резултату који Србију сврстава међу земље са веома распрострањеном корупцијом. Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2014/results>.

32) Горазд Мешко, Бојан Добовшек, Полицијска превенција корупције-анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације, *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 303–314.

Национална стратегија за борбу против корупције обухвата три различите комплементарне компоненте као нужне претпоставке за контролу корупције. Најпре то је постојање правних инструмената и механизма, односно одговарајућих закона и других прописа о корупцији. Само постојање адекватног нормативног оквира, премда неопходно није и довољно, већ је битна делотворна примена права ради сузбијања корупције. Овде треба приметити да је у Србији донесен сет тзв. антикорупцијских закона, који подразумева осавремењен Кривични законик, Закон о заштити узбуђивача, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о јавним набавкама, Закон о државним службеницима и друге законе.

Друга компонента односи се на деловање на узроке корупције. О узроцима корупције постоје бројне теорије (теорија покварених јабука, теорија поломљеног прозора, мултифакторског приступа и др.).³³⁾ У науци се истиче да треба деловати на саме узроке корупције, међутим државна реакција свакако треба да уследи независно од узрока корупције. При том, људска похлепа се истиче као узрок корупције, али практична корист од тог сазнања је минорна. Делимичне узроке корупције у савременој јавној управи можемо потражити и у историји управне праксе САД. Наиме, куповина чиновничких положаја дуги низ година било је правило (тзв. *spoils system*), све до признавања сталности као обележја службеничког односа у европском праву.

Претходне компоненте нису делотворне, уколико их не прати и трећа, образовна (етичка) компонента. Овом се компонентом утиче на појединце и, придобија се јавност за борбу против корупције, апелује се на политичку власт без чије воље нема ни контроле корупције. Без подршке већинске јавности није се могуће успешно носити са корупцијом, јер све док се „нуди“, биће и оних који „прихватају понуђено“. Само стратегија која истовремено комбинује све три компоненте има изгледа на успешну контролу корупције.

Стратегија иначе има секторски приступ и обухвата следеће области: политичку делатност, јавне финансије, приватизацију и јавноприватна партнерства, правосуђе, полицију, просторно планирање и изградњу, здравствену заштиту, образовање и спорт, као и медије.

Превентивни механизми корупције операционализују се превасходно административним мерама. Најзначајнији институ-

33) О теоријама о узроцима корупције видети: Бранислав Симоновић, Сузбијање корупције у полицији и осталим државним органима, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2009, Београд, стр. 201–203.

ционални носиоци превенције корупције у Србији су Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције³⁴⁾ и полиција. Међутим, превенцији доприносе и репресивни механизми, који као Дамоклов мач „прете“, имају одвраћајућу улогу. Наиме, у недостатку јасних превентивних механизма, само уверење да ће „репресивно право“ бити примењено, делотворно је, тако да још увек делује максима „добра репресија је најбоља превенција“. Најзначајнији носиоци репресивних активности у борби против корупције и организованог криминала су полиција, службе безбедности, чији рад усмеравају и координирају Савет за националну безбедност и Биро за координацију рада служби безбедности, као и тужилаштво и судови. За успешну контролу корупције битно је деловање на оба поља, како превентивном тако и репресивном, према је то поступање тешко, али не и немогуће раздвојити.

Агенција за борбу против корупције има битну улогу у домену спречавања корупције. Основана је 2010. године, годину дана након доношења Закона о њеном установљавању.³⁵⁾ Агенција је „самостални и независан државни орган“ који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. Органи Агенције су Одбор и директор. Одбор Агенције има 9 чланова, које бира Народна скупштина. Агенција углавном располаже превентивним овлашћењима, стара се о спровођењу антикорупцијских стратегија и секторских акционих планова (члан 62), решава о сукобу интереса јавних функционера, одређује круг функционера и „повезаних лица“ у смислу тог закона, води регистар функционера, њихових примања и имовине, обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, даје смернице за изразу планова интегритета у јавном и приватном сектору. „Сукоб интереса „јесте ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. Агенција подноси редовни годишњи извештај о раду Народној скупштини, у којем износи резултате спровођења антикорупцијских стратегија и Акционог плана. Агенција може да подноси Народној скупштини и ванредне извештаје.

Мере које се изричу функционеру због повреде овог закона (члан 51) могу бити мера упозорења и мера јавног објављивања

34) Савет за борбу против корупције основан је децембра 2001. године као саветодавно тело Владе.

35) Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, број 97/2008, 53/2010, 66/2011 – Одлука УС.

препоруке за разрешење. Закон овлашћује Агенцију (члан 5) да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса. За повреду одредаба овог закона предвиђене су посебне новчане (прекршајне) казне, као и казне затвора. Битне области рада Агенције су спречавање сукоба интереса, обезбеђивање транспарентног финансирања политичких странака и успостављање планова интегритета који садрже мере правне и практичне природе за борбу против корупције на нивоу институција.

Основни недостатак Агенције јесте у томе што она, по узору на европске земље у којима постоји, нема ауторитативна овлашћења. Да би Агенција функционисала у потпуности, потребна јој је подршка осталих државних институција, укључујући материјалне ресурсе. Дobar пример организационог позиционирања тела за борбу против корупције представља Хрватска, у којој је то тело непосредно повезано са полицијом и тужилаштвом, који по аутоматизму поступају по обавештењима Агенције.

У складу са Стратегијом, сет антикорупцијских закона допуњен је Законом о заштити узбуњивача, чија примена почиње 5. јуна 2015.³⁶⁾ Закон треба да обезбеди целовиту, а не парцијалну заштиту узбуњивача у циљу борбе против корупције. Главне примедбе на закон у стручној јавности односе се на обим судске заштите која се њиме гарантује, као и на изостанак награде узбуњивачу за откривање корупције. Чињеница да је у припреми нови закон о узбуњивачима пре него што је почела примена постојећег говори о његовом „квалитету“.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Мере у домену спречавања корупције представљају изазов за сваку озбиљну и одговорну власт која друштво жели да ослободи од криминалних стега. То важи и за српску државу и друштво. Дуга историја неговања вредности које афирмишу моделе нелегалног пословања, или поседовања имовине, интегрисала се у свакодневницу Србије. Довођење у везу извора прихода са њиховим трошењем, улагањем или поседовањем имовине дефинисањем јасних законских оквира за испитивање порекла имовине је основ активности државе у области спречавања корупције.

Први корак у успостављању делотворног система спречавања корупције требало би да буде концентрисан на базичне активности у домену успостављања правне државе кроз механизме који

36) *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.

подстичу већу одговорност власти и већи ризик од губитка власти, затим, доследну примену закона, али и инсистирање на укидању монопола, подстицању слободног тржишта, ефикаснијој пореској политици и високом квалитету услуга јавног сектора.

Наредни корак требало би да се фокусира на поједина рањива подручја како би се омогућила реализација стратешких и оперативних пројеката контроле корупције; то захтева и реализацију истраживачких подухвата у овој области координираних од стране државе. Примера ради, у структури пријављених лица која су запослена у јавним предузећима за корупцијска кривична дела у посматраном периоду приближно је 46% руководиоца, док када се ради о пријављеним лицима за корупцијска кривична дела која су запослена у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима приближно 55% су директори тих привредних субјеката. Према томе, једна од могућих активности била би фокусирање мера унакрсне провере прихода ка овим категоријама учинилаца у циљу ефикаснијег спречавања корупције.

Даље, потребно је осмислити медијске активности којима ће се утицати на јавну свест о штетности корупције и промовисати етичко понашање; стимулирати истраживање корупције; инсистирати на побољшању и поштовању правила слободног приступа информацијама од јавног значаја, нарочито у случајевима када постоји сумња на корупцију; предузети стимулативне мере за прелазак из сиве зоне у легалне економске токове; у Кривични законик увести кривично дело незаконитог богаћења (дефинисаног чланом 20 Конвенције Уједињених нација против корупције); предузети мере за деполитизацију и професионализацију јавне управе; радити на јачању интегритета запослених у јавној управи; инсистирати на транспарентности свих информација везаних за јавне набавке; активно укључити цивилно друштво у програме спречавања корупције итд.

Наведене, и многе друге мере требало би да буду инкорпориране у постојеће стратегијске документе и будућа стратегијска опредељења, али и остварене у пракси. Потребно је формирати свеобухватан и делотворан систем за супротстављање корупцији и организованом криминалу, у јединству са правовременом имплементацијом и ефикасним спровођењем мера које имају циљ смањење профитабилности криминалних активности. Шанса се налази, вероватно, и у придруживању Србије Европској унији, што ће налагати деполитизацију економије и управе, сређивање државе и њених финансија и низ других мера којима ће се креирати баријере

корупцији. „Добра управа“ јавља се као пожељан епilog и брана корупцији.

ЛИТЕРАТУРА

- Ashforth Blake, Anand Vikas, The normalization of corruption in organizations. In R.M. Kramer, B. M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior*, vol. 25, Elsevier, Amsterdam, 2003, str. 1–52.
- Бошковић Горан, Организовани криминалитет и легално пословање, *Организовани криминалитет–стање и мере заштите*. Полицијска академија, Београд, 2005, стр. 593-602.
- Buehn Andreas, Schneider Friedrich, Corruption and the shadow economy: a structural equation model approach. *IZA discussion papers*, No. 4182, 2009, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009061268>.
- Вујовић Милена, Николић Наташа, Ружић Бојана, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013.
- Диги Леон, *Преображају јавног права*, Геца Кон, Београд, 1929.
- Ђурић Живојин, Јовашевић Драган, Ракић Миле, *Корупција-изазов демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Заграђанин Владан, *Корупција и јавне набавке*, Матица Српска, Београд, 2009.
- Karklins Rasma, Sistem me je naterao: Корупција u postkomunističkim društvima, OSCE, Beograd, 2007.
- Коларић Драгана, „Европске интеграције и сузбијање корупције у приватном сектору“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2014, Београд, 2014, стр. 91–100.
- Корж Валентина Павловна, (2002). Корупцијске везе организованих криминалних група и организација – криминалистичка анализа (превод). *Безбедност*, бр. 6, Београд, стр. 945–953.
- Костић Љубомир, *Зашто је сива економија тако жиљава?* Задужбина Андрејевић, Београд, 2004.
- Марковић Ратко, *Управно право*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Маринковић Дарко, Сива економија и црно тржиште у Србији: паралелни свет око нас, *Економски видици*, 9 (3), Друштво економиста Београда, Београд, стр. 455-467.
- Мешко Горазд, Добовшек Бојан, Полицијска превенција корупције-анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације, *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 303–314.
- Paldam Martin, The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, *European Journal of Political Economy*, 18, 2002, str. 215–240.
- Петровић Милан, Милош Прица, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Свен, Ниш, 2010.

Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000.

Симоновић Бранислав, Сузбијање корупције у полицији и осталим државним органима, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2009, Београд, стр. 197–219.

Стојиљковић Зоран, „Политичка корупција и слаба држава“, *Филозофија и друштво*, XXXIV (1), Београд, 2013, стр 135-159.

Tanzi Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington: *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, 1998.

Томаш, Рајко, *Криза и сива економија у Босни и Херцеговини*, Friedrich-Ebert-Stiftung БИХ, Сарајево, 2010.

Quah Jon, *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, eastern University, London, 2003.

White L. D, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th Ed., 4th Printing, New York, 1958.

Goran N. Boskovic, Sreten M. Jugovic

CORRUPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA – PARTICULARITIES AND INSTITUTIONAL PREVENTIVE MECHANISMS

Resume

The paper first defines, mostly by way of synthesis, the concept and types of corruption. It then analyses, in line with the current strategy and the situation in Serbia, the institutional mechanisms for the prevention of (and combat against) corruption. The thesis of the authors is that it is only with strong political institutions and sound administrative institutional mechanisms that the corruption can be kept under control. In the Republic of Serbia, institutional mechanisms to fight corruption exist, but have not been effective to the desired extent. Although the reason is partly of normative nature (problems with the application of new ‘anti-corruption’ laws, lack of authoritative (police) powers of the Anti-Corruption Agency, etc.), mostly it is, in general, due to the lack of the political impulse. A possible solution is in continuous strengthening of national institutional anti-corruption mechanisms, and in the effective realisation of anti-corruption strategies which point to relevant legal framework and the optimal models of corruption prevention measures.

The first step in setting up an effective anti-corruption system should concentrate on basic activities in the domain of establishing the law-governed state and the rule of law, through mechanisms that encourage greater accountability of government, then, consistent application

of laws, but also insist on the abolition of monopolies, promotion of free markets, more efficient tax policy and high-quality public services.

The next step should focus on specific vulnerable areas in order to facilitate the implementation of strategic and operational projects for the control of corruption. For instance, in the structure of the public sector employees reported for corruption offences in the observed period, approximately 46% are managers. Accordingly, one possible action would be to aim the income crosscheck measures at these categories of offenders in order to efficiently prevent corruption.

Furthermore, it is necessary to design media activities which will influence public awareness of the harms of corruption and promote ethical behaviour; encourage research on corruption; take incentive measures to enable shift from the grey areas to the legal economic flows; introduce in the Criminal Code the unlawful enrichment as criminal offence (as defined in Article 20 of the United Nations Convention against Corruption); take measures for depoliticisation and professionalisation of public administration; work toward the strengthening of the integrity of civil servants; insist on transparency of all information concerning public procurement; actively involve civil society in anti-corruption programs, etc.

Key words: corruption, state, public administration, prevention

* Овај рад је примљен 09. јуна 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Marija Kostic
Singidunum University

Vladimir Dzamic
Singidunum University

THE RIGHT OF ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION WITHIN THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS AND ENVIRONMENTAL POLICY

Summary

In this paper, the authors discuss the development of the environmental rights of citizens, in the context of human rights. The authors also discuss the theoretical assumptions and the importance of environmental law as well as the connection between environmental and modern environmental policy. Also, the authors explain the key elements of environmental law, and the degree of the EU standards in this field and the possibility of their application in the acceding countries. Special attention was paid to the importance of environmental law in a democratic system. Therefore, the authors consider environmental law from two perspectives - as a way to improve environmental protection and improvement of environmental policy on the one hand, but also as a way to influence and control power on the other hand, according to the reached European standards.

Key words: environmental policy, environmental law, human rights

1. THE LINK BETWEEN HUMAN AND ENVIRONMENTAL RIGHTS

Like human rights, environmental law touches upon all spheres of human activity. Quite obviously, human rights and the environment are closely related. But how close? Is the environment a mere good or value to be added to the list of individual demands or is it a condition of life, therefore requiring limitations to individual freedom? Personally, we upheld the view that the environment is an independent value that needs strict protection as other commonly agreed values, such as the right to property or the right to life and health. However, as in theory opinions as to this question are divided, we shall, in this chapter, analyze both.

We are strongly of the opinion that the right to environment must be classified as a human right of the third generation.¹⁾ Insofar such a qualification, according to some opinions must be classified as controversial; we are of the opinion that development of all rights of the third generation will urge further development of international law – particularly the general body of human rights – as well as international relations in its whole. Generally speaking, the abovementioned rights are neither guaranteed nor are they generally speaking ascertained, but are solely proclaimed as such. Nonetheless, such a proclamation is to be valued as very important from the lawgiving/political point of view, because it is a first step in the right direction.²⁾ As subjects to the rights of 3rd generation large groups of people are considered, but also all individuals in some state or in an international community, whereas under an object diverse public goods on an international or national level are considered.³⁾

1) According to Maddex “environmental rights represent a subset of collective human rights, which are the third- generation rights...”, see Maddex, Robert L.: “International Encyclopedia of Human Rights- freedoms, abuses and remedies”; CQ Press; Washington D.C.; 2000; p. 124; Sieghart, P.: “The International Law of Human Rights”; Clarendon Press, Oxford; 1990; p. 376; Vucinic, Nebojsa: ”Basis of Human Rights and Freedoms” (original title: ”Osnovi ljudskih prava i sloboda”), Podgorica, CID; 2001; p. 198.

2) Rakic-Vodinelic, Vesna: ”Rights of the Third Generation” (original title: “Prava treće generacije”), Belgrade; 1989; p. 796.

3) Lyons, Gene M.; Mayall, James: “International Human Rights in the 21st Century- Protecting the Rights of Groups”; Rowman & Littlefield Publishres; Lanham- Boulder- New York- Oxford; p. 3-20; Vucinic, N.: “Basis of Human Rights and Freedoms” (original title: ”Osnovi ljudskih prava i sloboda”), Podgorica, CID; 2001; p. 180-196.

2. THE STATUS OF ENVIRONMENTAL RIGHTS WITHIN HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

Except the two regional instruments for the protection of human rights⁴⁾ there are no express statements of environmental rights on the international level.⁵⁾ The closest link to the right of the environment is in the Convention on the Rights of the Child, linking environmental pollution with health risks⁶⁾. In this place we ought to mention the Stockholm Declaration also,⁷⁾ as the first international document in which right to the environment was mentioned as a human right expressly, but also as a prerequisite to other human rights. In the Declaration above-mentioned it is emphasized that “a human being has the right to liberty, equality, and adequate environmental conditions, in an environment which quality enables life in dignity and welfare, and a solemn obligation to protect and improve this environment for the generation living now, and future generations”. As a difference to the Stockholm Declaration the Rio de Janeiro Declaration⁸⁾ is a step backwards regarding the forming of this right as a legal human right, because it does not use the term “legal” and is not dedicated to the problems of the relations between the international law and the protection of the environment from the legal point of view, but, nevertheless it very firmly upholds the idea of sustainable development “human beings are at the center of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with the nature”. However, as mentioned before, here are some other international legal documents, which work on the topic of environmental rights with great care. The African Charter, for example, in Article 24 says: “all peoples have the right to a universally satisfying environment that promotes their development”.

4) African Charter on Human Rights and People's Rights, Organization of African Unity (OAU) Doc. CAB/LEG/67/3/Rov. 5 (1982) and Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (1989).

5) One of the reasons for this could be the fear of additional numerous claims that would devalue or debase the human rights currency. See Schelton, D.: "The Right to Environment"- Eide, A.; Helgesen, J. (Edit.): "The future of human rights protection in a changing world"; Oslo, Norwegian University Press; 1991; p. 198.

6) United Nations Convention on the Right of the Child, Un General Assembly resolution 44/25 of 20 November; 1989; A/RES/44/25.

7) United Nations Declaration on the Protection of the Environment; Stockholm; 1972.

8) Declaration on Environment and Development; United Nations Conference on Environment and Development; Rio de Janeiro; 1992.

3. ENVIRONMENTAL PROCEDURAL RIGHTS AS A MEANS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION WITHIN THE SOCIAL COMMUNITY

By the development of technique and technology, day-to-day, the challenge of using and sustaining environmental capacities to generate a continuous flow of resources and services becomes more and more difficult. The globalization of human activities and work brought us to the era of co-evolution of the ecological, social and economic sectors, as well on the national as on the global level.

In theory there was quite a discussion about the interface between the society and the environment. Duncan is of the opinion that human society is characterized by the degree of technology and its organization.⁹⁾ This leads to a quadrilateral rather than a bilateral relationship between man and his environment: population – organization – technology – environment. Hawley also is basing his theory on four variables, but according to him are organization and technology “lenses” that mediates the relation between the society and environment.¹⁰⁾ The more contemporary literature even further upholds these two classical understandings, but the very comprehension of technology moves more and more into the direction of an external variable, giving to institutions rather than to organization the significance in the mediating process between society and the environment.¹¹⁾ The environment may be characterized as a common property, which does not mean simultaneously “no property right” as a cultural artifact, socially constructed and contested. Because of that, the right to government, using and possessing has every man as an individual and as a member of the broader human society. The best results in guarding the environment will be achieved if the process is formed as cooperation between authorities and the broader public, which may be given the name “comanagement”.¹²⁾ The very essence is in the institutionalized solving of problems, which is achieved by better harmonizing private and collective interests and rights. In the system of “co-management” the citizen will have a much greater role and possibility to gain more insight into the so much needed

9) Duncan, O.D.: “From Social System to Ecosystem”, *Sociological Inquiry* 31, 1961; p. 140-149.

10) Hawley, A.H.: “Ecology and Population”, *Science* 179, 1973; p. 1196-1201.

11) Ostrom, E.: “Governing the Commons: The Evaluation of Institutions for Collective Action”, New York, Cambridge University Press, 1990.

12) Hanna, Sussan S.; Folke, Carl; Möler, Karl- Göran: “Rights to nature”, Island Press, Washington D.C., 1996; page 87-101.

information, and the society as a whole will have more profit because of that role, because who has better insight into the problems and needs of the environment than the very people who live there?

After quotations given in connection to the relation between environmental right and its protection, it is clear that these rights were acknowledged to man with the aim to ensure the basic conditions of living, work and development, and it is very logical to give him a more active role in all activities, which are connected to the environment. Naturally, we are well aware that the conditions of functionality of modern societies and states because of its proportions and complexities demand more and more indirect action by individuals, but expressly because of that his role must contain also the components of the control mechanism in relation to those which are executives in the environmental policy and in the environmental law-giving.

This aspect of the so-called decentralized control (the way in which it was defined by the EU Commission) consists in strengthening and using of interests of individuals in aiming at carrying out the rights (in our case environmental law) of the European Union.¹³⁾ On the other side, the control mechanism must be under aegis of the citizens and public administration regarding the activities of the economic/business sector, which quite naturally are classified into the category of potentially big polluters. In such a way, the care of the environment became the common “business” of the users and the administration.

The position of the widest public and individual citizen regarding implementing and protecting of environmental right in the European Union was strengthened by giving to their disposal manifold instruments of environmental laws, like: freedom of access to environmental information.

3.1. Right of access to environmental information

The right to access to information is considered first in time among the procedural rights because effective public participation in decisionmaking depends on full, accurate, up to date information.¹⁴⁾ In general, access to information as well as legislation related to this issue can be of two types: (1) applicable to all information in the hands of public authorities; or (2) specifically limited to environmental information. A number of European states have legislation of the first type,

13) Wegener, Bernhard, W.: “Rechte des Einzelnen“, Baden-Baden, Nomos Verlag.- Ges., 1998, 1. Aufl.; p. 17-26.

14) Stec, S.; Casey-Lfkowitz, S.: “Aarhus Convention: The Implementation Guide”, United Nations, New York and Geneva, 2000; p. 49-53.

for example Sweden, the Netherlands, Denmark, France,¹⁵⁾ and in some states there are also constitutional provisions concerning the right of access to information.¹⁶⁾

In order for citizen to generally be able to protect its environment, and to enjoy his right to the healthy environment, it must have adequate and prompt information connected to the state of the above-mentioned at its disposal. Only, and only a well-informed public may exert control, and be a downright real partner to the authorities in the putting into effect the highest standards of the environmental policies.¹⁷⁾ Accordingly, access to information is considered to be at the heart of sound environmental protection and sustainable development. It enables citizens to obtain information about the state of the environment and human health, factors affecting or potentially affecting the environment such pollution, proposed projects that could impact on the environment, laws, policies and international agreements potentially affecting the environment as well as learning about threats to the environment and how to respond to them.¹⁸⁾

On the European Union level the Directive 2003/4/EC on Public Access to Environmental Information entered into force and replaced the Directive 90/313/EEC,¹⁹⁾ based on ideas and decrees of the Aarhus Convention. As well as the Aarhus Convention, the Directive guarantees to every natural and legal person free access to environmental information, which is known to authorities or other subjects of private law, and that right, may be exercised without any legal claim. In Article 3, paragraph 2(a) it is stated that authorities are obliged to answer within a month delay to the submitted demand, and only exceptionally after a two months delay. Based on Article 6, Paragraph 1, any person which claims that the demand was unjustly rejected, or was not even dealt with, or has gotten from authorities in charge an inadequate answer “has access to a procedure in which the acts or omissions of the public authorities concerned can be reconsidered by that or another public aut-

15) For more details see: Hallo, Ralph E.: “Access to Environmental Information in Europe”; Kluwer Law International, London- The Hague- Boston; 1996.

16) Such countries are for example Greece and Portugal. As a rule, such constitutional provisions require legislation or regulations to activate the right they guarantee. Without such secondary legislation, the constitutional provisions are seldom of practical effect. For more details see also: Hallo, Ralph E.: “Access to Environmental Information in Europe”; Kluwer Law International, London- The Hague- Boston; 1996.

17) Sands, Philippe: “European community environmental law: legislation, European Court of Justice and common-interest groups”, in: *The modern law review*; vol. 53, 1990; p. 685-698.

18) Bruch, Carl: “Regional Opportunities for Improving Environmental Governance through Access to Information, Public Participation and Access to Justice”; April 2000.

19) Directive 90/313/EEC, OJ. (1990) L 158/56.

hority or reviewed administratively by an independent and impartial body established by law”.

Contrary to the possibility of getting environmental information on request, environmental information may be received by the way of the so-called system of reporting. The European Union in its practice is putting into effect a system of reporting, which starts with quite ordinary announcements which are submitted to the European Commission in connection with the harmonization of national law and regulations of the Union, till the regular submitting of information to the widest public,²⁰⁾ which enables it to exert control and gives it the possibility to have insight into the EU environmental legislation of every single member state. Up to now all member states were obliged, in specified time periods to make public reports on the state of the environment (in Germany, federal government was obliged to make a report every fourth year²¹⁾). Directive 2003/4/EC obliges the member states and respective authorities for a still more intensive reporting of information by means of computer/telecommunication/electronic media (Article 7, Paragraph 1²²⁾). The obligation to report every fourth year is now a supplement to all other data, which must be made public only.

3.2. Right of public participation in decision-making on environmental issues

The role of the public in decision-making is one of the principal questions in the philosophical, political and law theories from the dawn of modern civilization. All discussions relating to the organization of the state basically spin about the question how to organize authority in the most rational way, i.e. how to enable the citizen to be an efficient participant in the process of law enforcement, and dealing with questions which are important to him. This is not exclusively a question of democracy and of upholding human rights – this question has a very important economical aspect – such a way of governing the state is more rational and more efficient than others.

Participating of the general public in the decision-making is the central question of the Aarhus Convention; parts of the Convention dealing with access to information and judicial protection are directly and

20) Wegener, Bernhard, W.: “Rechte des Einzelnen“, Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges., 1998, 1. Aufl.; p. 37.

21) In Germany this obligation is prescribed in Art. 11 UIG, see Thomas Schomerus/Christian Schrader/Bernhard Wegener: “Umweltinformationsgesetz“, Kommentar, Art. 11, 2. Auflage, Baden-Baden 2002.

22) Schrader, Christian: “Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG“, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), No. 3, 2004; p. 134.

functionally connected to upholding the right of the general public in decision-making. The Convention generally regulates this question by relatively dividing regulations affecting three groups of decisions: decisions about special activities (cited in Article 6, and in detail numbered in the appendix I of the Convention), decisions about planning, programming and policies in the domain of the environment (Article 7), and decisions about participating in the preparation of executive regulations and/or generally applicable law-giving normative instruments (Article 8). The list of special activities from Appendix I is partially identical with the list of objects and works for which an estimate of its influence on the environment is obligatory, according to Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.²³⁾ On the level of the European Union the participation of the general public is regulated by the Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control²⁴⁾ and the Flora- Fauna Directive.²⁵⁾

3.3. *Environmental impact assessment*

The purpose of environmental impact assessment (EIA) is to identify any significant environmental effects as a major development project and to design any mitigation measures necessary to reduce or remedy those effects.²⁶⁾ Environmental impact assessment has to be applied before major decisions are taken and when all alternatives are still open, integrate all environmental considerations and safeguards into all phases of project design, construction and operation. Of course, from the very beginning the widest public has to be involved, consulted and provided with sufficient and timely information on all stages of decision-making, including final approval and the establishment of conditions for project implementation.²⁷⁾

The participants of EIA are all those who are directly or indirectly “hit” with a certain proposal, all those who are interested for the

23) European Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment OJ. L 175 , 05/07/1985; p. 0040 – 0048.

24) European Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control; OJ. L 25 , 10/10/1996; p. 0026 – 0040.

25) European Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, of 21 May 1992; OJ. L 206 , 22/07/1992; p. 0007 – 0050.

26) Miazga, Agata; Dusik, Juri; Sadler, Barry: “Environmental Impact Assessment Training Resource Manual for South and Eastern Europe”; Szentendre, Hungary; Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003; p. 8-11.

27) Krämer , Ludwig: “Focus on European Environmental Law”, 1997; London, Sweet& Maxwell (Edit.); p. 129-130.

proposal (NGO, experts, private sector...) proponents and project beneficiaries, as well as public authorities who are in charge for proposals given, or have a certain political interest connected to it. As the most important public roles in the process of influence assessment we may determine: take account of views and concerns of key stockholders, ensure that important impacts are not overlooked, reducing conflicts throughout the early identification of contentious issues, improve transparency and increase public confidence in the EIA processes. Inclusion of the general public into the process will allow it to be divided into four levels: the very informing of the general public, its consultation, active participation, and negotiating with the general public.

On the level of the European Union this process was initially regulated by the Directive about the assessment of influence on the environment from the middle of the year 1985 (following amendments introduced by Directive 2003/35/EC), aforementioned. This Directive is binding the member states by the realization of every project, which project according to its nature, its dimensions or place of realization may lead to significant degradation of the environment, to carry out an assessment about such effects. The Directive regulates the obligation about adequate and timely information of the general public about such effects, as well as about possible exceptions and the application of EIA on individual projects and reasons for that (Article 2, Paragraph 2). The general public must have the opportunity to bring forth an opinion connected to the realization of the project, the general public must be consulted before the final decision is brought forth: after the estimate is made, the general public must be informed about the EIA decision (permit), as well as conditions and reasons which were essential in its making (Article 9).

3.4. The right of access to justice in relation to environmental issues

Environmental rights (before and above all to environmental information and right to public participation concerning environmental matters) would have no sense at all if there would be no judicial possibilities for citizens or citizen organizations to bring legal action for the protection of such rights in the case of injury. The access to justice in environmental issues is one of the top priority questions of the international agenda, and more and more its importance is emphasized which underlines the interest of the general public in the preservation of its environment. This aim would have been best attained by a cooperation of all sectors of the society and the government. When the citizens fight for environmental justice for access to the right for information or the

right to be a party in the decision-making, they increase their ability to such new-acquired mechanisms for use in other domains.

The focusing on questions of justice in the frame of international environmental law is an index of the role of environmental protection in empowering people and making authorities more accountable. The relationship between access to justice and good governing practice toward sustainable development becomes more evident. Whereas realization that the protection of the environment and the over-all development are mutually coupled and interconnected is of long standing,²⁸⁾ the connection between access to the justice and the government is quite recent. This is still another proof of the specific character of the international law²⁹⁾ and its applicability on even other regions of the national and international law, especially in the context of human rights, of sustainable development and integration equity. The Aarhus Convention deals with the access to justice in quite a detailed way but before it was brought forth in the framework of the environmental policy in the European Union the importance of such a concept was emphasized.³⁰⁾

4. ENVIRONMENTAL PROCEDURAL RIGHTS AS A MEANS OF A CONTROL OF PUBLIC AUTHORITIES – EU STANDARDS

The development of the environmental law at the level of the European Union started in the seventieth when the organs of the Union in its activities started to apply in a more and more intensive way the standards of the environmental policy. Today, the environmental policy should imbue all other policies of the European Union and its organs and institutions.³¹⁾

28) The preamble to the Rio Declaration refers to “the integrity of the global environmental and developmental system.” Principle 4 states: “In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.” See also principle 25: “Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible”.

29) As Fitzmaurice has said, “International environmental law is one of the most energetic fields of international law. It appears that its contribution to international law will continue.” See Fitzmaurice, Malgosia: “The contribution of environmental law to the development of modern international law”, Makarczyk, Jerzy (ed.): “Theory of international law at the threshold of the 21st century”, The Hague, Kluwer Law International, 1996; p. 25-30.

30) This had been done within the Fifth Environmental Action Programme from 1992, “it must be ensured... to public interest groups, in practical sense, access to courts, in order to secure a protection of their legal interest through effective accomplishment of prescribed environmental measures and prevention of illegal actions”.

31) Ruffert, Mathias: “Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG”, Heideberg, R.v. Deckler’s Vrlg., 1996; p. 2-5.

The legislation of the European Union in the field of the environment is very developed. As told before, the directives bind the member-states and their governments to transpose them into their respective national law systems in the deadlines prescribed in which way they are legally compelled to impose the standards prescribed. However, experience shows that the environmental legislative in the European Union is visibly less applied and with less seriousness, and the deadlines are far less honored than in other regulations. From one side it happens so because of deficiencies in the very structures of environmental regulations that are not easy for the member –states to accept as well as because of problems in personnel and organizational structures of public officials in which realm the questions of the environment are located. From the other side, it happens because of the fact that most directives were based on Article 175 EC, which allows to member-states, based on Article 176 EC “to maintain or introduce more stringent environmental measures”.³²⁾ Surmounting such problems will surely be alleviated by strengthening the so-called decentralized control of implementing environmental laws, which on the national level consists in the participation of the broadest public in the processes of the environmental decision-making, as well as in giving the opportunity to the citizens to safeguard their rights in the questions of the environment in an efficient way in courts of law and in front of the administration, which taken together is also the mechanism for the control of other decisions made by authorities. As seen, the relationship of environmental rights of individual citizens and the public authorities in the greatest measure are based on the support which the public authorities extend through the system of issuing corresponding permits, in which way potential dangers for the environment are either thwarted or eliminated, and on the other side these rights are safeguarded by giving access to complaints. The aforementioned directive about access to environmental information must be mentioned again in this context, because only the free access to information enables and develops the control of the public – it informs the general public regarding the actions of public authorities on all level.³³⁾

The decentralization of the implementation of the EU environmental legislation on the level of the Union consists in carrying over the control authorization to institutions and the government of mem-

32) Krämer, Ludwig: “Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives”; in Krämer, L.: “European Environmental Law”, Dartmouth Publishing Company, England, 2003; p. 489.

33) Demmke, Christoph: “Die EG Umweltinformationsrichtlinie und die Vollzugsdefizite in der EG Umweltpolitik”, in Hegele, D.; Röger, R.: “Umweltschutz durch Umweltinformation – Chancen und Grenzen des neuen Informationsanspruchs“, Berlin, 1993; p. 33-61.

ber-states or given the case to even “lesser” bodies.³⁴⁾ The European Commission is competent to supervise the fulfillment of the obligations of the member states, and connected to abovementioned may start proceedings in front of the European Court of Justice.³⁵⁾ The obligations of member-states regarding the legislative of the European Union boil down to: incorporation of environmental laws into the framework of national legislations and providing a complete and correct incorporation in the entire national territory (it must be emphasized that all measures aimed in the sense of the legislative abovementioned must be transmitted to the Commission by notification). The control of the application in practice of the legislation incorporated is not in the domain of competence of the Commission or some other organ.

LITERATURE

African Charter on Human Rights and People’s Rights, Organization of African Unity (OAU) Doc. CAB/LEG/67/3/Rov. 5 (1982) and Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (1989).

Arndt, Hans- Wolfgang: “Europarecht”, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2001.

Birnie, Patricia W.; Boyle, Alan E.: “International Law and the Environment”; Oxford University Press, Oxford; 2nd Edit. 2002.

Bruch, Carl: “Regional Opportunities for Improving Environmental Governance through Access to Information, Public Participation and Access to Justice”; April 2000.

Cameron, James and Mackenzie: “Access to environmental Justice and procedural rights in international institutions”, in Anderson and Boyle (Edit.): “Human Rights Approaches to Environmental Protection”, Oxford University Press; 1996.

Declaration on Environment and Development; United Nations Conference on Environment and Development; Rio de Janeiro; 1992.

Dejeant-Pons, Maguelonne; Pallemarts, Marc: “Human rights and the Environment”; Council of Europe Publishing; Strasbourg, 2002.

Demmke, Christoph: “Die EG Umweltinformationsrichtlinie und die Vollzugsdefizite in der EG Umweltpolitik“, in Hegele, D.; Röger, R.: “Umweltschutz durch Umweltinformation – Chancen und Grenzen des neuen Informationsanspruchs“, Berlin, 1993.

Directive 90/313/EEC, OJ. (1990) L 158/56.

Douglas-Scott, S.: “Environmental Rights: Taking the Environment Seriously?”, in Gearty, L.; Tamkins, A. (Edit.): “Understanding Human Rights”, London, New York: Pinter; 1999.

34) Langenfeld, C.: “Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung“, in Siedentopf, H. (Edit.), 1990; p. 173.

35) Arndt, Hans- Wolfgang: “Europarecht”, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2001; p.43- 46.

- Duncan, O.D.: "From Social System to Ecosystem", *Sociological Inquiry* 31, 1961.
- Hallo, Ralph E.: "Access to Environmental Information in Europe"; Kluwer Law International, London- The Hague- Boston; 1996.
- Hanna, Sussan S.; Folke, Carl; Möler, Karl- Göran: "Rights to nature", Island Press, Washington D.C., 1996.
- Hawley, A.H.: "Ecology and Population", *Science* 179, 1973.
- Krämer, Ludwig (Edit.): "Focus on European Environmental Law"; London, Sweet& Maxwell, 1997.
- Krämer, Ludwig: "Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives"; in Krämer, L.: "European Environmental Law", Dartmouth Publishing Company, England, 2003.
- Langenfeld, C.: "Europäische Intengration und nationalstaatliche Verwaltung"; in Siedentopf, H. (Edit.), 1990.
- Lyons, Gene M.; Mayall, James: "International Human Rights in the 21st Century- Protecting the Rights of Groups"; Rowman & Littlefield Publishres; Lanham- Boulder- New York- Oxford.
- Maddex, Robert L.: "International Encyclopedia of Human Rights- freedoms, abuses and remedies"; CQ Press; Washington D.C., 2000.
- Makarczyk, Jerzy (ed): "Theory of international law at the threshold of the 21st century"; The Hague, Kluwer Law International, 1996.
- Miazga, Agata; Dusik, Juri; Sadler, Barry: "Environmental Imapct Assessment Training Resource Manual for South and Eastern Europe"; Szentendre, Hungary; Regional Environemntal Center for Central and Eastern Europe, 2003.
- Ostrom, E.: "Governing the Commons: The Evaluation of Institutions for Collective Action", New York, Cambridge University Press, 1990.
- Racic-Vodinelic, Vesna: "Rights of the Third Generation" (original title: "Prava treće generacije"), Belgrade; 1989.
- Ruffert, Mathias: "Subjektive Recte im Umweltrecht der EG", Heideberg, R.v. Deckler's Vrlg., 1996.
- Sands, Philippe: "European community environmental law: legislation, European Court of Justice and common-interest groups", in: *The modern law review*; vol. 53, 1990.
- Schelton, D.: "The Right to Environment"- Eide, A.; Helgesen, J. (Edit.): "The future of human rights protection in a changing world"; Oslo, Norwegian University Press; 1991.
- Schomerus Thomas; Schrader Christian; Wegener Bernhard: "Umweltinformati- onsgesetz", Kommentar, Art. 11, 2. Auflage, Baden-Baden 2002.
- Schrader, Christian: "Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG", *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, No. 3, 2004.
- Stec, S.; Casey-Lfkowitz, S.: "Aarhus Convention: The Implementation Guide", United Nations, New York and Geneva, 2000.
- United Nations Convention on the Right of the Child, Un General Assembly resolution 44/25 of 20 November; 1989; A/RES/44/25.

United Nations Declaration on the Protection of the Environment; Stockholm; 1972.

Vucinic, N.: "Basis of Human Rights and Freedoms" (original title: "Osnovi ljudskih prava i sloboda"), Podgorica, CID; 2001.

Wegener, Bernhard, W.: "Rechte des Einzelnen", Baden-Baden, Nomos Verlag.-Ges., 1998, 1. Aufl.

Марија Костић, Владимир Цамић

ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У ОКВИРУ КОНЦЕПТА ЉУДСКИХ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Резиме

Последњих деценија све су интензивније дебате о праву на здраву животну средину и развоју људских права. Директна последица овакве интензивне академске дебате јесу управо све већи захтеви за унапређивањем људских права треће генерације. Аутори су у раду размотрили постојеће међународне конвенције, достигнуте стандарде унутар Европске уније у овој области и размотрили начине осавремењивања еколошке политике у циљу унапређивања свих или готово свих аспеката права на здраву животну средину и, самим тим, људских права *en generale*.

Право на здраву животну средину, као такозвано људско право треће генерације, у себи обухвата неколико важних елемената, односно права и то: од права на приступ информацијама од значаја за очување животне средине, преко права на вођење судских спорова у овој области, до права на политичку партиципацију, тј. права на учествовање у процесу доношења одлука, што директно утиче на развој и консолидацију демократског поретка, посебно у транзиционим државама.

Стога су аутори посебно нагласили важност имплементације достигнутих стандарда у оквиру комунитарног права, чиме би се еколошка политика у Србији, која је још увек у повоју, могла додатно унапредити, између осталог и у контексту приступања Србије Европској унији и усвајању правних тековина Европске уније у овој области.

Кључне речи: еколошка политика, право животне средине, људска права

* Овај рад је примљен 06. фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 28:323.1(497.1)

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 171-188.

Оригинални
научни рад

Мирољуб Јевтић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ИСЛАМ КАО ЧИНИЛАЦ ПОЛИТИЧКОГ ИДЕНТИТЕТА У БИВШОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ*

Сажетак

На просторима бивше СФРЈ живела је бројна муслиманска популација. Ислам је битно политичка религија где се вера и политика не одвајају. Ислам је утицао на креирање политичких идентитета код ове верске групације. Као резултат, политички идентитет муслимана српског језика је формиран на бази ислама. За разлику од тога, код Албанаца се створио формално антирелигиозни а самим тим и антиисламски политички пројекат. Претпоставка за формирање антиисламског политичког модела јесте да је албанска популација атеистичка. Али било је друкчије. Албанци су били најрелигиознији муслимани СФРЈ. Јасно је, онда, да је формално атеистички политички пројекат био маска за ислам који долази из позадине. Стога је овај проблем велики изазов за политику и политикологију религије.

Кључне речи: ислам, политички идентитет, СФРЈ, политикологија религије

* Овај рад рађен је у оквиру пројекта 179008 Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Један од најважнијих чинилаца који је стварао политичке идентитете у Бившој Југославији јесте религијски. Основна разлика између народа Србије, БиХ и Хрватске јесте религијска. Дакле, ради се о политичким нацијама које припадају једном етничком народу. Јер не постоји етнички народ који нема свој језик. А сва три народа о којима говоримо: Срби, Хрвати и Бошњаци, говоре исти језик. И пре веома кратког времена били су припадници исте верске заједнице.

Као посебно важан податак наводимо да је у Пријепољу подигнут споменик, који представља мајку Ружицу Пејовић коју грле њена два сина, православац Лука и муслиман Алија Потурак.¹⁾ Споменик је направљен на основу фотографије из 1919. године. Само седам година после престанка османске владавине над тим градом. Данас потомци Алије говоре да су Бошњаци и да им је матерњи језик босански, а потомци Луке да су Срби и да им је језик српски.

Мислимо да ти примери најбоље показују колико је религија утицала на формирање националног, а самим тим и политичког идентитета. Из ове чињенице се види да је ислам практично једини разлог на основу кога је створена бошњачка нација. Та чињеница се у бољим анализама муслиманских аутора не негира. Напротив, она се као таква истиче.

Као посебно важан пример наводимо цитат из једног часописа који штампа Исламска заједница Косова (ИЗ К). „Наше бошњаштво ни у ком случају не значи негирање нашег исламског вјеровања, напротив, ислам је главни конституенс (темељ) наше нације, да нисмо постали муслимани не би смо били ни Муслимани ни Бошњаци“.²⁾ У њему представници службеног ислама заступају тезу да муслимани који говоре исти језик као и Срби треба да се национално декларишу као Бошњаци. И то на Косову и Метохији, где муслимани, говорници тзв. босанског језика, никада нису имали везу са Босном. Како су они у време ове пропаганде оклевали да то учине, не видећи своју везу ни са Босном ни са бошњаштвом, муслимански теолози им објашњавају да је то због ислама. И потврђују да без ислама не би било ни бошњаштва.

Веома је важно да се овде назив муслимани који се према српском правопису пише малим словом, обележава почетним ве-

1) Бранко Пејовић, Љубав је изнад вере, а браћа су заувек заједно, *Политика*, Београд <http://www.politika.rs/rubrike/Srbija/Ljubav-je-iznad-vere-a-braca-su-zauvek-zajedno.sr.html> (Accessed 2.4.2015.).

2) *Селам*, Ревизија за културу, науку и вјеру, Призрен, Исламска заједница Косова, бр. 10, мај-јуни 1997, стр. 7.

ликом словом. Да би начинили разлику између муслимана као верске припадности и муслимана као нације почели су нацију да обележавају са великим почетним словом М.

Тако видимо да је овим цитатом ИЗК својим припадницима, који говоре српски, хтела да укаже на пут којим се због ислама дошло до бошњачке нације.

Зато сада када смо, чини нам се, довољно аргументовано показали како је створен посебан верски муслимански колективитет, ваља показати како је ислам утицао да се тај колективитет претвори и у политички.

Ислам је битно политичка религија. Дакле, и вера и држава. Говорећи о томе, један од истакнутијих савремених муслиманских делатника на просторима бивше Југославије, Џемалудин Латић, професор тефсира (тумачење Курана) на Факултету исламских наука у Сарајеву и саборац Алије Изетбеговића, каже: „...ислам има три амбиције: промијенити појединца у складу и са циљевима тевхида, исламског монотеизма, формирати муслиманско друштво и, касније државу... Према томе политичка димензија у исламу је нужно и снажно заступљена“.³⁾

Значи, сама природа ислама упућује на то да исламска заједница мора да се оформи као политичка заједница. У случају босанских муслимана и свих осталих муслимана који са њима деле исти језик, дакле, муслимана из Србије и Македоније, та је идеја реализована стварањем политичке партије Алије Изетбеговића која се зове „Странка демократске акције“ (СДА). Та странка је доминантна странка међу муслиманима у БиХ. И стално, од увођења вишестраначја и признања независности БиХ, она учествује у власти. СДА је свој политички програм креирала на основу политичког списка Алије Изетбеговића „Исламска декларација“.

У том спису стоји: „Нема мира ни коегзистенције између исламске религије и неисламских друштвених и политичких институција... Полажући право да сам уређује свој свијет, Ислам јасно искључује право и могућност дјеловања било које стране идеологије на свом подручју. Нема дакле лаичког принципа, а држава треба да буде израз и да подржава моралне концепте религије“.⁴⁾

Председник СДА каже да је његов циљ стварање државе у којој неће бити секуларног концепта организације власти. Истовремено, Изетбеговић поручује својим следбеницима да циљ њи-

3) Џемалудин Латић, Политичка димензија ислама, *Таквим*, 1417/18, 1997. Председништво удружења уleme Косова, Призрен, стр. 68-69.

4) Алија Изетбеговић, *Исламска декларација*, Сарајево, Босна, 1990, стр. 22.

хове борбе јесте самостална БиХ, али независна само од Југославије. У будућности би се таква независна Босна морала ујединити са осталим муслиманима. Изетбеговић нам о томе каже: „Ислам садржи принцип уммета тј. Тежњу за уједињавањем свих Муслимана у јединствену заједницу – вјерску, културну и политичку. Ислам није националност, али јесте наднационалност ове заједнице“.⁵⁾ Како та заједница треба да изгледа неприкосновени вођа СДА описује овако: „У једној од теза за исламски поредак данашњице навели смо да је функција исламског поретка тежња за окупљањем свих Муслимана и муслиманских заједница у свијету. У данашњим приликама ова тежња значи борбу за стварањем велике исламске федерације од Марока до Индонезије, од тропске Африке до централне Азије“.⁶⁾

Дакле, да је то савезна држава. Из тога се јасно види да је идеја о независној БиХ само етапа ка уједињењу у исламску федералну државу.

У босанском случају постоји још једна важна компонента која је утицала на формирање исламског идентитета поред самог исламског концепта заједнице. Ту се ради о веома развијеном туркофилском осећању које је код босанских муслимана развијано од почетка исламизације. Практично једини муслимани са којима су се хришћански Босанци и Херцеговци срели били су Османлије. Када је исламизација кренула било је то посредством османске власти и османске улеме (свештенства). Те муслимане су исламизовани Босанци и Херцеговци и немуслимани у Босни и у другим земљама бивше Југославије називали Турцима. Колико је било поистовећивање ислама са појмом Турчин и Турци, види се из податка да су и муслимани и немуслимани процес преласка на ислам босанског и херцеговачког становништва почели називати потурчавањем. То потврђују и најпризнатији босански муслимански интелектуалци. Тако нпр.: „У вријеме османске власти у нашим крајевима опћенито се појам Турчин идентификовао са припадником ислама, па су се тада и сами босанскохерцеговачки Муслимани називали Турцима...“.⁷⁾

Како је ислам дошао преко Османлија тако се код тих исламизованих Словена развила велика љубав за Османлије. А кад се османска империја повукла и када је касније формирана Турска, та

5) Исто, стр. 27.

6) Исто, стр. 46.

7) Атиф Пуриватра, Мустафа Имамовић и Русмир Махмутџеџајић, *Муслимани и бошњаштво*, Библиотека Кључанин, Сарајево, 1991, стр. 23.

се љубав пренела на модерну Турску и Турке. Тако да је код ових муслимана развијено веома јако филтурско осећање. Та је чињеница посебно ојачана после 1517. године, када је султан Селим преузео и халифско звање. Од тада су босански муслимани осећали посебну обавезу да живе под влашћу свог верског и политичког господара – халифа.

Како су доживели повлачење османске власти најбоље показују речи Адила Зулфикарпашића (1921-2008.), истакнутог борца за независну БиХ и једног од оснивача и потпредседника СДА. Говорећи на једној трибини у Новом Пазару пред распад Југославије, Зулфикарпашић је рекао: „Познато је да је на овим просторима до Балканских ратова била Турска држава... То је била наша држава. Држава која је испуњавала наше интересе... Дакле ми смо своју еманципацију, свој просперитет, своју будућност везивали за ту турску државу и настојали да је ојачамо... Када се Турска империја повукла... Срби су у дубини душе остали наши противници, рушитељи наше земље...“⁸⁾

На поменуте речи салом се разлегао аплауз. Како се то десило 80 година после одласка османске власти из тога града, јасно је да савремене генерације муслимана Турску доживљавају као своју изгубљену отаџбину. Чињеница да су данашњи муслимани из Новог Пазара дубоко свесни да ова Турска није османско царство и да је овако подржавају, јасно показује да су они љубав за османски султанат пренели на садашњу републику Турску и да тиме истичу да њихов садашњи политички идентитет итекако подразумева и турски политички идентитет. Поменути Зулфикарпашић наводи пример свога оца који се борио против аустроугарске окупације БиХ 1878. године, па каже: „Он се борио против Аустроугарске да сачува турску управу у Босни, а не да се од ње ослободи“⁹⁾

Зато је сасвим јасно зашто је Исмет-паша Инени, наследник Ататурка (1884-1973.), једном изјавио: „Нема Турске без Босне“. Колико је то важна чињеница у босанско-херцеговачком муслиманском идентитету види се пре свега кроз политику ИЗ БиХ. У ГВИС-у (Гласник врховног исламског старјешинства) постоји рубрика „Из наше прошлости“. Сам наслов говори да се ради о баштини или прошлости босанско-херцеговачких муслимана. Један од прилога који се појавио у тој рубрици био је и опис пашиног конака који се налазио на Калемегданској тврђави у данашњем Бе-

8) Став, Нови Сад, 21.2.1992, стр. 21.

9) Милован Ђилас, Надежда Гаће, *Бошњак Адил Зулфикарпашић*, Бошњачки институт, Цирих, Накладни завод Глобус, 1994, стр. 37.

ограду, главном граду Србије. Основно питање, које би се могло поставити, било би: какве везе има конак паше, дакле султановог гувернера београдског пашалука, једне сасвим световне личности, са муслиманима као верском групом, јер ГВИС је верски часопис.¹⁰⁾

Протурски осећај је, што је посебно важно, веома развијен и код припадника младе генерације. Већ дуже време на утакмицама које играју екипе из Рашке области навијачи машу турским заставама, па чак и извикују слогане: „Ово је Турска“. И те слогане извикују и на територији Србије где нема муслимана, када играју у гостима. Посебно је карактеристично да су то извикивали у Крушевцу.¹¹⁾

Као крунски доказ колико се читав босанско-херцеговачки муслимански корпус веже за савремену Турску, дакле лаичку Турску где је религија одвојена од државе, види се из изјаве Златка Лагумџије, председника Социјалдемократске партије БиХ. Човека који је левичар, атеиста и не верује у ислам. Самим тим за њега би веза са Турском која је заснована на исламу требало да буде незамислива. Али, није. И сам Лагумџија је у једном интервју изјавио: „Турска је и наш дом“.¹²⁾

У том смислу је посебно важно и да је свака веза са исламом у прошлости била везана за османски султанат, нарочито док је султан био и халиф. Дакле, босанско-херцеговачки муслимани воле Турску, јер их је она спојила са исламом. У мери у којој је Турска мање исламска, у тој мери је веза Босне са њом мања.

То је у својој Исламској декларацији рекао Алија Изетбеговић. Погледајмо само следећи цитат, па ће нам све бити јасно. „Примјер Турске и Јапана... ове двије земље пружале су слику врло сличних... земаља... Затим су слиједиле познате реформе у обе земље. Да би наставио живјети свој а не туђи живот, Јапан је покушао ујединити традиције и прогрес. За Турску су њени модернисти изабрали супротан смјер. Данас је Турска трећеразредна земља, а Јапан се попео у сам врх свјетских нација“.¹³⁾

Поред босанског ислама, као извора политичког поретка, веома је важан, а у много чему и важнији, албански ислам. Основно

10) Исто, 2/1989. стр. 208.

11) Директор лиге о инциденту у Крушевцу: Сигурно нећемо толерисати насиље <http://037ks.com/2014/04/direktor-lige-o-incidentu-u-krusevcu-sigurno-necemo-tolerisati-nasilje>.

12) Лагумџија: Турска је и наш дом, 29.10.2013. <http://www.trt.net.tr/bosanski/news/detail/bosna-i-hercegovina/101/lagumdija-turska-je-i-na-dom/24298> (Доступно 16.4.2015.).

13) Алија Изетбеговић. Исто, стр. 8.

питање, које би сваки заинтересовани читалац поставио, јесте: На основу чега закључујемо да је албански ислам као фактор политичког обликовања своје пастве важнији од босанског? Одговор на ово питање има два дела. Први је тај који се односи на број потенцијалних следбеника. Број босанско-херцеговачких муслимана заједно са муслиманима Србије и Црне Горе који говоре исти језик као и Босанци, према проценама има око 1.800.000.¹⁴⁾ За разлику од тога, Албанаца муслимана само на Косову има око 1.700.000.¹⁵⁾ Када томе додамо око 220.000 македонских Албанаца,¹⁶⁾ видимо да већ на територији бивше Југославије имамо више албанских муслимана него муслимана Словена.

Али, за разумевање укупног албанског фактора није могуће одвојити Албанце из бивше Југославије од Албанаца из њихове матичне земље Албаније. Дакле, у самој бившој Југославији Албанаца муслимана је више него муслимана Босанаца и Херцеговаца. А када томе додамо и муслимане из саме Албаније, ствар постаје још значајнија. У Албанији живи још око 1.800.000 муслимана. На основу тога видимо да је број муслимана Албанаца око 3.700.000. Значи да су више него два пута бројнији од БиХ муслимана. Ако је изјава Исмета Иненија да нема Турске без Босне тачна, онда би још тачнија била тврдња да нема Турске без Албанаца. Колики је значај Албанаца за Турску види се из података да је у историји османског султаната било неколико десетина великих везира Албанаца. Ставро Скенди нам даје ту информацију. „Барем је тридесет Албанаца било на функцији великог везира. Веома рано, османска држава је сматрала да је за њу добро да повери управљање Албанијом пашама и беговима Албанцима.“¹⁷⁾ Њих је свакако било више него што је било Босанаца и Херцеговаца.¹⁸⁾

Други део одговора зашто је албански ислам важнији за проучавање утицаја ове религије на формирање политичког идентитета садржан је у чињеници да је ислам много видљивији код Албанаца него код босанско-херцеговачких муслимана.

14) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> (Доступно 17.4.2015.).

15) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html> (Доступно 17.4.2015.).

16) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mk.html> (Доступно 17.4.2015.).

17) Skendi Stavro, *The Albanian National Awakening*, Принстон, Њу Џерзи, 1967. стр. 21.

18) О исламу као суштини албанског сецесионизма објављен је фељтон у Политици још пре две деценије. Политика је имала тираж од више стотина хиљада примерака. Дакле, тај фељтон су видели сви. Али, ништа није вредело, до дана данашњег доминира теза о изразито антирелигиозној Великој Албанији. Погледати о томе Мирољуб Јевтић, Ислам у идеологији албанског национализма, *Политика*, 30.12.1998-14.1.1989.

Аутор ових редова може за почетак доказивања да наведе своје искуство из армије бивше Југославије коју су служили сви њени становници. Јединице су биле састављене на интернационалном принципу. Дакле, у свакој јединици морало је бити и хришћана и муслимана. И ту се одмах јасно видела разлика између албанских муслимана и муслимана БиХ. Албанци су много више него Босанци инсистирали да не једу свињско месо и да не пију алкохол. У ствари, аутор ових редова се не сећа ни једног Босанца који је одбијао свињетину, док су Албанци то одбијали у огромном броју. Ту чињеницу су потврђивали сви, и муслимани и немуслиманци. И сами босански муслимани су без икаквог зазора истицали већу приврженост Албанца поштовању исламских прописа.

Сва истраживања религиозности у бившој Југославији показивала су да је највећи проценат људи везаних за веру, био међу македонским Албанцима. Узмимо једно веома старо истраживање из 1972. године. Намерно узимамо ово истраживање јер је оно вршено у време посебне репресије према религиознима. И само они који су искрено веровали имали су снаге да кажу да су верници. При том истраживању у Доњем Пологу код Тетова у Македонији виде се следећи резултати. Они који номинално припадају муслиманској вери су изјавили да само 7,8% њих не верује у бога.¹⁹⁾ Упркос свим комунистичким забранама, 73,3% је редовно вршило верске обреде.²⁰⁾

Босански муслимани признају да су Албанци већи верници од њих. И то Албанци, којима као признатој секуларној нацији, ислам не треба за политичку промоцију. Говорећи о томе, поменути Адил Зулфикарпашић овако описује Албанце: „Они су наша браћа у вјери. Они су велики вјерници. Они су тако сачували структуру породице, да јесте права исламска породица“.²¹⁾ Или, рецимо, говорећи ко је више религиозан, председник СДА за Косово Нуман Балић вели: „Мислим да Косово има нешто већу исламску свијест (него остале средине) код сједења, понашања, сунет“.²²⁾

Ако је све тако, било би логично да се види да је ислам много више утицао на политички идентитет Албанаца него босанских муслимана. Али, никако није тако. Скоро нико у свету све до бли-

19) Стефан Костовски, *Религијата кај селското население во Долни Полог*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 1972, стр. 81.

20) Исто.

21) *Arabia*, The Islamic World Review, Islamic press Agency office, Crown house, crownelane East Burnham. N. R Slough Buck, England, br. 32.

22) *Муслимански глас*, 12. јули 1991. Сарајево.

ских времена о Албанцима није говорио као о муслиманима, па чак ни сами муслимани их нису узимали као такве. Поставља се питање зашто је то тако? Одговор на то питање опет има два дела. Први је у чињеници да је све до скоро Албанијом владао режим Енвера Хоџе, који је државним актом забранио сваку религију. Посебно је важно да су и Албанци у бившој Југославији гледајући у Албанију као своју матицу формирали политичке покрете који су формално били организовани и идеолошки устројени као антиисламска албанска комунистичка партија. Али, то је било само површно. Свако ко би озбиљније загребао комунистичко одеело налетео би одмах на исламско тело. Посебно значајно је у томе смислу је сведочење Западњака Хартмута Алберта који је био велики присталица албанске форме комунизма. Као такав посетио је Албанију и Албанце у Југославији. У Југославији је био дочекан од учитеља, дакле просветног радника и образованог човека, нормално Албанца са Косова, који је у причи деловао као фанатични атеиста и борац против ислама. Као добар домаћин одвео га је својој кући. И ту је Алберт доживео невероватно изненађење. У кући антимуслиманског активисте, затекао је оно о чему нам је горе говорио Адил Зулфикарпашић. Породица је била апсолутно исламски устројена. Градња куће, гардероба коју су укућани облачили, храна коју су јели, начин на који су се међусобно опходили, све је било апсолутно исламско. Жене су биле потпуно одвојене. Хартмут Алберт посебно истиче да је за њега, странца и атеисту, било немогуће да комуницира са било којом од жена из те албанске породице. Он је видео да је то класична муслиманска породица. Како је претходно дошао из Албаније где је ситуација била друкчија и где су све те ствари биле забрањене, дао је следеће објашњење. По њему, сва приврженост комунизму његовог домаћина, са стварним комунизмом нема никакве везе. Његов домаћин, закључује Хартмут Алберт, се тако понаша само зато што воли и следи Албанију као матицу. И као закључак наводи да све те марксистичко-лењинистичке партије са Косова и Македоније са комунизмом немају везе, већ су само пут до уједињења са Албанијом.²³⁾

Други део одговора на питање: зашто се занемарио утицај ислама на профилирање албанског политичког идентитета је садржан у албанској историји. За разлику од суседних народа, исламизација је код Албанаца захватила велики део народа. Албанци су се везали за султана, односно халифа, и били су му изразито верни. Из тога разлога када долази до буђења национализма и на-

23) *Studies on Kosova*, ed Arshi Pipa et Sami Repishiti, Boulder east European monographs, Columbia university press, Њујорк, 1984.

ционалних покрета: Грка, Бугара и Срба и дизања устанака против османске власти, нема сличних дешавања међу Албанцима. Када је на Берлинском конгресу била покренута идеја да се Косово, Македонија и Чемерија доделе Бугарској, Србији и Грчкој, Албанци су слали петиције конгресу и западним дипломатама тражећи да остану под влашћу халифа кога су називали својим оцем.

Као доказ наводимо петицију коју су Албанци Тетова упутили амбасадору Француске у Истанбулу „...ми сматрамо немогућим да живимо под независном или аутономном администрацијом ако то није османска влада и не прихватимо да будемо било чији поданици осим директни поданици султана“.²⁴⁾ Због свега тога нема албанских устанака за стварање независне Албаније у односу на османски халифат. Стицајем околности, после пораза у Балканским ратовима, у којима су се Албанци борили као војска султана, Албанија постаје независна. Али зато што мора, а не зато што то албански муслимани желе. О томе Француз Клод Фарел пише: „Албанац је сачувао у односу на царство и халифа поштовање и дирљиву нежност детета... за мајку и дом који мора напустити... та Албанија која, пошто не може опет да постане Турска, одбија да буде италијанска, одбија да буде грчка и хоће да постане албанска“.²⁵⁾

Независност су желели само албански хришћани. Османска држава била је исламски халифат и као таква третирали су своје поданике на основу верске припадности. У таквој ситуацији хришћани су били дискриминисани и због тога су хтели да се ослободе османске власти. Али, они нису имали физичке могућности за то, јер су огромну већину њихових сународника чинили муслимани. Једини начин да се ослободе османске власти био је да за своју идеју придобију и муслимане Албанце. Угледајући се на Европу где се модерна нација градила око језичког јединства, хришћански интелектуалци су почели да шире сличну причу. На основу тога позивали су албанске муслимане да им се придруже и да се тако заједнички ослободе османске власти.

Али, исламски идентитет Албанаца био је веома јак. Тако да су муслимани одбијали да се прикључе албанским хришћанима у акцијама које је требало да отерају османски султанат из Албаније. Албански национализам који се зачео у првим деценијама 19. века, неколико десетина година није успео да привуче ниједног му-

24) *La Ligue Albanaise de Prizren 1878-1881, Documents 1*, Academie des Sciences de la RPS D'Albanie, Institut d'Histoire, Tirana, 1988, str. 21.

25) Dukagjin Zadeh Basri Bey, *L'Albanie independente et l'empire khalifal ottoman*, Париз, 1920. стр. II и XIII.

слимана. Као доказ да је то тачно наводимо податак да се ниједан утицајни муслиман припадник ханефитског мезхеба доминантног у османском султанату није придружио овом покрету. А ханефити су огромна већина албанских муслимана. Тек неколико деценија касније покрету који говори о албанизму се придружују браћа Фрашери.²⁶⁾ Браћа Фрашер били су припадници дервишког реда бектешија. А за бектешије улема ханефитског мезхеба, понекад, сматра се да су напустили ислам. Јер практикују многе неисламске ствари, као нпр. пијење вина.

Као резултат тога, није било масовног покрета Албанаца све три вере за стварање албанске националне државе. Чак ни хришћани чији су следбеници стварали ову идеологију нису били за то. Православни су тада били за уједињење са Грчком, а римокатолици би хтели неку своју малу римокатоличку Албанију.²⁷⁾

Али, суочени са могућношћу да буду подељени од суседа после Балканских ратова, прихватају причу о националној Албанији у којој религија није важна већ се јединство базира на језику. Тако настаје албански националистички дискурс. Значи, формира се прича о секуларном албанском национализму. Он је између два рата нерелигиозан али није против религије. А после Другог светског рата постаје изразито антирелигиозан, самим тим и анти-исламски.

Тај национализам је постао антиисламски и антирелигиозан уопште, јер су комунистички властодршци видели да су религијски утицаји толико јаки да Албанци имају три политичка идентитета заснована на вери. Дакле, постоји исламски, православни, римокатолички па чак и бектешијски политички идентитет. Сваки од ових идентитета је толико јак да води цепању формално постојеће нације и само зато религија је укинута.

Али, религијски политички идентитети су наставили да постоје. Они нису били видљиви на површини. Међутим, свако ко би мало загребао могао је одмах да их осети. Како су муслимани у сваком делу албанског националног корпуса били већина, дакле и у самој Албанији и у бившој Југославији, исламски политички идентитет се осећао и био видљив за сваког ко је хтео да га види. У Југославији и у осталом немуслиманском свету та је чињеница била недовољно видљива.

26) Погледати о томе у Arben Puto, Stefanaq Pollo, *Histoire d' Albanie d' origines a nos jours*, Roanne, 1974.

27) Koka Viron, L'ideologie reactionaire du clerge dans l' annee 30 du 20 sciecle, *Studia Albanica*, br. 1/1969. Tirana.

Исламски политички идентитет се испољавао на Косову кроз две форме. Прва је била политика владајуће комунистичке партије, а друга је била видљива кроз деловање сецесионистичких политичких покрета Албанаца. Исламски политички идентитет код владајуће комунистичке албанске врхушке се осећао тако што је владајућа комунистичка партија, званично атеистичка, користила ислам за ширење албанске идеје. Тако је уз дозволу комунистичких власти, нормално контролисаној, Исламској верској заједници веома лако додељивано право да гради верске објекте и да тако шири исламски карактер средине. Јер су џамије од сваког доживљаване као албанска култура, чак и када су формално били атеисти. Или, на пример, дешавало се да локални комунистички функционери истовремено буду и функционери локалне исламске заједнице, какав је случај у селу Бозовце, општина Тетово.²⁸⁾ За такве ствари би, рецимо у Београду, комунисти одмах били истерани из партије. А међу Албанцима се то толерисало. Истовремено, албанске сецесионистичке политичке партије које су формално следиле атеистичку идеологију, уживале су подршку исламске заједнице. Ови комунисти никада нису као у Албанији нападали ислам. Међу осуђеним припадницима тих сецесионистичких организација су се појављивали и активни верски службеници. Што је било изненађење за оне који су формално доживљавали те покрете као антирелигиозне због слике која је долазила из Албаније.

Све се променило са рушењем комунизма у Албанији и распадом Југославије. Политички покрет који је преузео вођство Албанаца, ДСК (Демократски савез Косова), је одмах по свом формирању променио идеологију и говор. Постали су либерални покрет који је истакао велики значај верских права. ДСК се од почетка ослонио на ИЗ (Исламска заједница) Косова. ДСК је као главни циљ поставила – отцепљење Косова од Србије. Због тога су му српске власти ометале рад. Тада је поглавар ИЗ Реџеп Боја дао ДСК-у просторије медресе за одржавање конгреса.²⁹⁾ Муфтија Реџеп Боја је сво време седео у првом реду на централном месту између конгресних делегата. Реџеп Боја је сада амбасадор Косова у Саудијској Арабији.³⁰⁾ Колико је ДСК доживљена као политички покрет који свој идентитет базира на исламу и османској прошлости, видело се из податка да је 90% косовских Турака изразило жељу да живи у независној републици Косово.³¹⁾ Посебно важан податак који пока-

28) Ничу дивље џамије, *Политика Експрес*, Београд, 21.2.1987, стр. 7.

29) *Вечерње Новости*, Београд, 6.5.1991, стр. 5.

30) <http://www.mfa-ks.net/?page=3,49> (Доступно 18.4.2015.).

31) *Борба*, Београд, 25 и 26.7.1992, стр. 4.

зује колико је ислам уједињујући чинилац у стварању политичког идентитета муслимана били су први вишестраначки избори у Републици Србији 1990. године. Тада се за председника Србије кандидовао један од најистакнутијих политичара српских муслимана, Сулејман Угљанин. Албански бирачи из општине Бујановац који нису имали свога кандидата, дали су Угљанину 5.598 гласова.³²⁾

Све то је кулминирало после 1999. године када су НАТО трупе протерале српску власт са Косова. Као резултат, проглашена је косовска независност. Са признањем независности Косова, ислам је још више показао да је он основ политичког идентитета. Рат који је на Косову беснео 1999. године донео је једну нову реалност. У борби косовских Албанаца за осамостаљивање од Србије активно учешће узеле су и многе исламске земље. Бројне резолуције Организације исламске сарадње (ОИС) су донете у томе смислу. Ова организација је питање косовске независности ставила у своју агенду и веома се интензивно борила за њу, а сада се бори за учвршћивање ислама као основа политичког идентитета Косова.³³⁾

Албанија је већ постала чланица ОИС и тиме потврдила да је исламска земља упркос секуларном облику политичког уређења.³⁴⁾ Косово, због политике према Западу, није члан и нема ни статус посматрача. Али, његови високи представници присуствују састанцима ОИС. Тако је нпр. Бујар Букоши, председник тада непризнате косовске владе, 1994. године присуствовао министарском састанку ОИС у Казабланки.³⁵⁾

Оно што је веома важно за разумевање утицаја ислама на политички идентитет косовских Албанаца јесте чињеница која се види и у Босни. На стари исламски политички идентитет, који је био доминантан међу Албанцима до краја Другог светског рата, скоро искључив утицај имала је Турска. Бити муслиман на Косову је до тада практично значило бити барем потенцијални Турчин. Дакле, Турска је била резервна домовина. Није то била Албанија, што је посебан куриозитет. Видело се то нарочито између два светска рата. Мада је тада постојала независна Албанија и мада је у њој практиковање ислама било сасвим легитимно и нормално, Албанци са Косова су више волели Турску него Албанију. Посебно је значајно да је тада Турска због кемалистичких реформи изгубила онај значај који је имала док је на њеном челу био халиф. Албански отац, како су га звали.

32) *Вечерње Новости*, Београд, 12.12.1990, стр. 4.

33) *Bulletin d' Information IRCICA*, Istanbul. No. 55, 2001, pp. 5.

34) <http://www.oic-oci.org/oicv2/states> (Доступно 18.4.2015.).

35) *Дневник*, Нови Сад, 18.12.1994, стр. 3

Упркос томе, Албанци, који су се исељавали из краљевине Југославије, су у огромном броју бирали Турску а не Албанију. Врло је занимљиво да после Другог светског рата, када се уводи школовање на националним језицима, родитељи деце из муслиманских села у Македонији траже да им се пошаље учитељ који ће их образовати на турском. А, кад учитељ Турчин дође, бивао је изненађен видевши да његови ученици не знају ни реч турског и да су у ствари Албанци.³⁶⁾

Све се то почело мењати после Другог светског рата. Тада се талентованији свршеници средњих исламских верских школа почињу упућивати, као и Босанци, на даље школовање у арапске земље. Између осталог, доскорашњи поглавар ИЗ Косова Реџеп Боја је као дечак отишао у Саудијску Арабију и тамо је завршио све школе од средње до доктората.³⁷⁾ Добри познаваоци његове биографије кажу да се толико саудизовао, да је скоро заборавио матерњи албански језик.

Са повратком ових хоџа из Арабије, Истанбул и Турска постају много мање интересантни. Тако почиње да јача арапски утицај међу хоџама а самим тим међу муслиманима. То јачање иде на штету Турске која се више не доживљава као некад. Са ратом који је избио 1999. године, међу косовске Албанце и Албанце почињу све више да се шире вахабити.

Какве то димензије има најбоље се види уз текста албанског исламског коментатора Зекерије Идризија. Он каже: „Дуго сам оклевао да дотакем феномен нашег албанског вахабизма и вахабита (ако се они уопште могу назвати Албанцима) који су у последњих двадесет година пустили корене у илирско-албанским дарданским земљама. Оклевао сам јер сам мислио да Вашингтон и Буш воде рачуна о том проблему... Али феномен вахабизма је задобио алармирајуће размере у свим албанским земљама и у албанској дијаспори на Западу. Видљиви су свуда са њиховим ексцентричним дугим брадама, азијском гардеробом и вулгарним речником.“³⁸⁾

За сам крај текста може се закључити да ислам примарно утиче на политички идентитет и босанских и албанских муслимана. Али, да форма у којој ће се тај идентитет испољити зависи од тога која ће од двеју тенденција које се сада боре за утицај преовла-

36) *Свеске*, Сарајево, бр. 15/1986.

37) <http://www.ambasada-ks.net/sa/?page=2,20> (Доступно 18.4.2015.).

38) Zekeria Idrizi, Danger! 'Wahhabis' on the march in the Albanian lands, *Koha Ditore*, 15.12.2005. <http://www.islamicpluralism.org/896/danger-wahhabis-on-the-march-in-the-albanian-lands> (Доступно 18.4.2015.).

дати. Вахабитска или ханефитска, захваљујући којој су и Албанци и БиХ муслимани постали следбеници ислама.

ЛИТЕРАТУРА

- Arabia*, The Islamic World Review, Islamic press Agency office, Crown house, crownelane East Burnham, N. R Slough Buck, England.
- Bulletin d'Information IRCICA*, Istanbul, No. 55, 2001.
- Viron Koka, "L'ideologie reactionaire du clerge dans l'annes 30 du 20 sciecle", *Studia Albanica*, No. 1, 1969.
- Dukagjin Zadeh Basri Bey, *L'Albanie independent et l'empire khalifal ottoman*, Paris, 1920.
- Билас Миловани Гаџе Надежда, *Бошњак Адил Зулфикарнашић*, Бошњачки институт, Цирих, Накладни завод Глобус, 1994.
- Изетбеговић Алија, *Исламска декларација*, Сарајево, 1990.
- Јевтић Мирољуб, *Политикологија религије*, Београд, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, 2009.
- Jevtic Miroljub, "Political science and Religion", *Politics and Religion Journal (PRJ)*, No.1, Vol. 1, 2007.
- Jevtic Miroljub, "Word of Editor in Chief", *Politics and Religion Journal (PRJ)*, No. 2, Vol. 8, 2014.
- Јевтић Мирољуб, Ислам у идеологији албанског национализма, *Политика*, 30.12.1998-14.1.1989.
- Костовски Стефан, *Религијата кај селското население во Долни Полог*, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 1972.
- La Ligue Albanaise de Prizren 1878-1881, Documents 1*, Academie des Sciences da la RPS D'Albanie, Institut d' Histoire, Tirana, 1988.
- Латић Цемалудаин, "Политичка димензија ислама", *Таквим*, 1417/18, 1997.
- Препород*, исламске информативне новине, издавач Мешихат Исламске заједнице БиХ.
- Пуриватра Атиф, Имамовић Мустафа и Махмутџехајић Русмир, *Муслимани и бошњаство*, Библиотека Кључанин, Сарајево, 1991.
- ГВИС*, No. 5, 1987
- Puto Arben and Pollo Stefanaq, *Histoire d'Albanie d'origines a nos jours*, Roanne, 1974.
- Skendi Stavro, *The Albanian National Awakening 1878-1912*, Prinстон, New Yersey, 1967.
- Селам*, Ревија за културу, науку и вјеру, Призрен, Исламска заједница Косова, No. 10, 1997.
- Studies on Kosova*, ed Arshi Pipa et Sami Repishti, Boulder east European monographs, Columbia university press, New York, 1984.

Новине

Став, Нови Сад.

Муслимански глас, Сарајево.

Политика Експрес, Београд.

Вечерње Новости, Београд.

Борба, Београд.

Свеске, Сарајево.

Електронски извори

Бранко Пејовић, „Љубав је изнад вере, а браћа су заувек заједно“, *Политика*, Београд, <http://www.politika.rs/rubrike/Srbija/Ljubav-je-iznad-vere-a-braca-su-zauvek-zajedno.sr.html>.

„Директор лиге о инциденту у Крушевцу: Сигурно нећемо толерисати насиље“, <http://037ks.com/2014/04/direktor-lige-o-incidentu-u-krusevcu-sigurno-necemo-tolerisati-nasilje>.

„Лагумџија: Турска је и наш дом“, <http://www.trt.net.tr/bosanski/news/detail/bosna-i-hercegovina/101/lagumdzija-turska-je-i-na-dom/24298>.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

<http://www.mfa-ks.net/?page=3,49>.

<http://www.oic-oci.org/oicv2/states>.

<http://www.ambasada-ks.net/sa/?page=2,20>.

Miroljub Jevtic

ISLAM AS A FACTOR OF POLITICAL IDENTITIES IN FORMER YUGOSLAVIA

Resume

Downfall of Yugoslavia is caused by many different factors and religious diversity within the state was surely one of them. Three dominant religious denominations – Orthodoxy, Roman Catholicism and Islam – had its own political conceptions. Due to the differences between these political conceptions, the idea of Yugoslavian state was difficult to maintain. This state should never have been created in the first place. Serbian political elite made a mistake by supporting this idea. Yugoslavia was created by the political will of Serbian intellectual elite, who did not realize the importance of religion for creating a state identity. They supported the idea of the state which is based in the same ethnical base of the people and the same language by completely disregarding the importance of religious identities. Historical experience showed that this was a big mistake. Politology of religion, as one of the

youngest political sciences disciplines, therefore represents a key for understanding and explaining of these mistakes.

One of the three mentioned identities in Yugoslavia, after its creation in 1918, was Islamic one. After the victory in the WWI, Kingdom of Serbia spanned its territory by creation of Kingdom of Yugoslavia. Even though Bosnian Muslims, Croats and Slovenians were parts of defeated Austro-Hungarian Empire, Serbia did not punish them, but rather it decided to change the name of the state and name it Yugoslavia with a hope that they will integrated.

Serbian intellectuals and government hoped that Muslims will forget their religious identity and Islam, integrating them in the state with other people based in the same language. They made a huge mistake not realizing that by converting to Islam, people also accepted Islamic political views. One of the most important political goals for Muslims is the need to live in a state which is based on Islamic principles, such as Ottoman Empire. They liked that state and considered it as their own. For them, Ottoman Empire was caliphate and sultan/caliph was the one who had the legitimate power to rule. Muslims did not want Yugoslavia. They wanted to stay a part of Ottoman caliphate.

However, this idea became impossible when the caliphate was dismissed. But Muslims kept that idea, hoping that someday caliphate will come to power again. This can be seen from the Constitution of the Islamic Community of Kingdom of Yugoslavia which states that, if the caliphate is going to be reestablished, *menshura* to their *reis-ul-ulama* shall be issued by the caliph himself. Faced with the impossibility to live in a state with Turks and other Muslims, they tried to preserve their identity and to rebuild and strengthen Islamic political ideals. Surely, Islamic state is one of the most important one.

It is important to mention that there is a difference between Bosnian and Albanian Muslims. This difference is based in a fact that idea of Islamic state is not the same in these two groups. It was logical to presume that the idea of Islamic state is more developed in the area where the religious identity was stronger. All analyses showed that Albanian Muslims were more dedicated to Islam than the Bosnian one. Due to that, it was expected that idea of Islamic state should be stronger within Albanian Muslims. However, it was quite different. Idea of Islamic state was more developed within Bosnian Muslims. Reason why is rather simple – Bosnian Muslims had only one factor which make them different from Orthodox and Rome Catholics. This is Islam and ottoman past. They have the same language and even though they lived in mixed environment, it did not influence the disappearing of Islam. According to this, when they wanted to develop specific life, they have

only this based on the common history with today's Turkey. And that common history is caliphate, and Islamic state. That is why all political movements founded within Bosnian Muslims had the idea of reestablishment of the Islamic state. Despite the fact that this idea was a weak one, it was still the only one. Therefore, the only possible reason for Bosnian Muslims to leave Yugoslavia was based in their Islamic identity.

Albanians tell a different story. Firstly, they speak different language. Secondly, one third of Albanians in Albania are Christians and they did not like Ottoman rule and considered it as unfriendly. They wanted to free themselves. On the other hand, Albanian Muslims liked Ottoman rule. It is a historical fact that around 30 Grand Viziers were Albanians. After the fall of Ottoman Empire, Christians from Albania developed an idea of secular Albanian nation based in the same language. Their intention was to cut off the connections between Albanian Muslims and Turks. However, they failed till 1918. A.D. After the WWI, an idea of a secular Albania came to the first place. But we should have in mind that Muslim Albanians considered this idea as based in Islam and Ottoman past too. Even though they used a secular nation in their discourse, they were thinking on the Islamic principles and ideals. If we take a look in the language, we can see this is true. Albanian is quite different than Turkish, but many Albanians declared Turkish as their native language in the censuses, and decided to study Turkish instead of Albanian in the schools. Furthermore, many Albanians moved to Turkey.

All stated above led to a powerful political movements which culminated with the independence of Bosnia and Kosovo, federalization of Macedonia and idea of making a movement in Raska region in south Serbia which would gain independence from Serbia and unite with Bosnia.

Key words: former Yugoslavia, Islam, politics, islamization, politology of religion

* Овај рад је примљен 08. маја 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Владимир В. Ајзенхамер

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Наташа М. Јовановић

Филозофски факултет, Београд

АНАЛИЗА ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИЗБОРА У РЕПУБЛИЦИ ТУРСКОЈ 2015. ГОДИНЕ СА ОСВРТОМ НА ИСТОРИЈСКУ ГЕНЕЗУ ИЗБОРНОГ ПРОЦЕСА

Сажетак

Партија правде и развоја (АКП) доминира турском политичком сценом већ више од једне деценије. Декада њене владавине распламсала је бројне контраверзе у вези са стањем демократије у земљи која се на Западу, по правилу, сматра најдемократичнијом муслиманском државом. Оптужбе на рачун ауторитарности актуелног председника Рецепа Тајипа Ердогана, довођење партијског врха у везу са корупцијом, као и растући тренд ограничавања слободе медија, бациле су у засенак неоспоран допринос владајуће партије процесу демократизације турског друштва. Реч је о стављању омнипотентне турске армије под контролу цивилних власти, чиме је отклоњена највећа баријера убрајању ове државе у категорију демократских система. Ипак, све учесталије замерке на актуелну политичку ситуацију у Турској и ауторитарне трендове на Босфору никако не могу бити игнорисане, што отвара легитиман простор за проучавање различитих аспеката (не)демократичности савременог турског друштва.

Аутори овога рада ће своју анализу усмерити на изборни процес, и утврђивање нивоа његове демократичности, на примеру

парламентарних избора 2015. Аутори полазе од претпоставке да, уколико су, у одређеном обиму, задовољени критеријуми слободних и поштених избора, Републику Турску можемо оценити као демократску државу, макар на минималном тј. изборном нивоу.

Кључне речи: Турска, парламентарни избори, ауторитаризам, изборна демократија, војна хунта, левица, десница, исламисти, АКП, Ердоган

УВОД

Турска политичка сцена је од увођења вишестраначја 1946. године функционисала као комплексни конгломерат фрагментисаних политичких група и партија, склоних идеолошком груписању дуж левог или десног пола политичког спектра. Подела на левицу и десницу, која је актуелизована непосредно после првих вишестраначких избора, већ у самом заметку показала је склоност ка радикализацији политичке арене и отворила пут ауторитарним тенденцијама, како међу политичким партијама, тако и међу кемалистичким војно-бирокуратским елитама прекаљеним у данима стварања Републике. Партиципативна политичка култура, која се мрављим корацима развијала у турском друштву још од позних отоманских дана, наставила је свој развој у ништа повољнијим условима који су често подразумевали ескалације политички мотивисаног насиља и војна уплитања у изборни процес. Оваква ситуација је потрајала до краја XX века, када је идеолошки ривалитет деснице и левице изгубио на својој важности, уступајући место новој поларизацији турске политике – подели на секуларисте и исламисте.

Почетком новог века, почела је и нова ера турске политике, када је происламистичка Партија правде и развоја (АКП) освојила апсолутну већину гласова на изборима 2002. године, и преузела државно кормило самостално формирајући владу. АКП је наставила да осваја убедљиву већину на потоњим изборима, а њена политичка доминација је потрајала све до овогодишњих парламентарних избора након којих је ова партија изгубила могућност да поново оформи једнопартијску владу.

Владавина происламиста, сада већ дужа од деценије, расламсала је бројне контраверзе у вези са стањем демократије у земљи која се на Западу, по правилу, сматра најдемократичнијом муслиманском државом. Оптужбе на рачун ауторитарности актуелног председника Реџепа Тајипа Ердогана, као и довођење функ-

ционера партије у везу са корупционашким аферама,¹⁾ те растући тренд ограничавања слободе медија, бациле су у засенак неупитни допринос владајуће партије демократизацији турског друштва – стављање армије под контролу цивилних власти, чиме је отклоњена највећа баријера сврставању ове државе у категорију демократских система.²⁾ Ипак, наведене замерке на актуелну политичку ситуацију и трендове у Турској никако не могу бити игнорисане, што отвара легитиман простор за проучавање различитих аспеката (не)демократичности савременог турског друштва.

Аутори овога рада ће своју анализу усмерити на изборни процес, и утврђивање нивоа његове демократичности, на примеру последњих парламентарних избора одржаних 2015. године. Аутори полазе од претпоставке да, уколико су, у одређеном обиму, задовољени критеријуми слободних и поштених избора, Републику Турску можемо оценити као демократску државу, макар на минималном тј. изборном нивоу.

У првом делу рада поставићемо јасан теоријски оквир потребан за процену нивоа демократичности избора. Потом ћемо дати историјски приказ генезе изборног процеса, од првих парламентарних избора одржаних у сумрак Отоманске империје, па све до победе исламиста почетком XXI века. Централни део рада посвећен је анализи последњих локалних, председничких и парламентарних избора. Ова анализа биће извршена у складу са претходно утврђеним критеријумима демократичности. Завршни део послужиће на да сумирамо закључке анализе, и дамо евентуална предвиђања о будућности турске демократије.

1. КРИТЕРИЈУМИ ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ИЗБОРА

Успешна и методолошки валидна анализа одређеног друштвеног феномена захтева интегрисање апстрактних појмова са конкретном емпиријском грађом. Апстракција тј. дефинисање појма је, свакако, почетка тачка истраживања. Стога ћемо анализу развоја изборне демократије у Турској започети дефинисањем теоријских координата које ће нам послужити као референтни оквир за оцењивање достигнутог нивоа демократичности у поменутој земљи. Циљ нам је да покажемо да се Турска, и након последњих

1) За више видети: Fevzi Bilgin, „Turkey brif: Corruption scandal and ensuing political crises“, *RETHNIK BRIEF*, Washington, DC, No. 3/2014.

2) За више видети: Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, „Политички систем Турске на размеђу кемализма и исламизма“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.

одржаних избора, упркос бројним контраверзама, може сврстати у категорију земаља које карактеришемо као консолидоване изборне демократије.

Изборна демократија је тип политичког режима који подразумева да се одржавају слободни и поштени избори тј. избори где сви актери имају могућност партиципације и где постоји неизвесност исхода.³⁾ Уколико су, у одређеном обиму, задовољени критеријуми слободних и поштених избора, земљу можемо оценити као демократску, макар на минималном тј. изборном нивоу.

Изборни процес је нуклеус демократије. Са том констатацијом слажу се и Алфред Степан и Хуан Линц. Ови аутори сматрају да је за консолидацију демократије веома важно да постоји консензус о томе да су избори једини валидан пут освајања владајућих позиција и да, сходно томе, новооформљена влада мора бити резултат слободних и поштених избора. Алтернативни канали доласка на власт нису компатибилни са демократским начелима. Они, такође, сматрају да влада мора имати *de facto* моћ у спровођењу својих практичних политика, као и да ниједан други ауторитет, организација (војна, религијска или нека друга) или појединачни актери не смеју битно утицати на спровођење владиних одлука.⁴⁾ Дакле, да бисмо одређено друштво могли да окарактеришемо као (консолидовану) демократију, макар на минималном нивоу, изборни процес мора бити прихваћен као 'једина игра у граду'.⁵⁾

Опсег демократије почиње са изборима али се, свакако, ту не завршава. Међутим, иако је демократија несумњиво далеко шири појам од изборне демократије, уколико се одређено друштво перманентно спотиче о изборни камен темељац, тешко можемо говорити о развоју демократије на било ком другом нивоу. Ово сматрамо, између осталог, и због тога што спровођење изборних правила у складу са утврђеним (међународним) демократским правилима и начелима подразумева и развој *партиципативне политичке културе*⁶⁾ која се, за разлику од парохижалне и поданичке политичке културе, развија искључиво у демократски уређеним друштвима. Кул-

3) Душан Павловић, Слободан Антонић, *Консолидација демократских установа у Србији након 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 45.

4) За више видети: Alfred Stepan, Juan Jose Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post – communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

5) Alfred Stepan, "Tunisia's Transition and the Twin Tolerantions", *Journal of Democracy*, No. 2/2012. стр. 91.

6) За више видети: Gabriel Almond, Sidney Verba, *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, Sage Publications, 1989.

тура⁷⁾ која подразумева да сваки грађанин може да бира власт, али и да буде изабран за политичког представника, је темељ друштва у коме је, макар у одређеном обиму, заступљена идеја политичке једнакости. Политичка једнакост може бити основа и за демократизацију неких других нивоа друштвености. Ми сматрамо да је реч о својеврсној повратној спрези – увођењем и одржавањем слободних и поштених избора (не само на номиналном већ и у пракси реализованом нивоу) развија се партиципативна, односно подврста партиципативне, *изборна политичка култура*. Са друге стране, уколико су такве политичке вредности заступљене и доминантне како међу припадницима (политичке) елите тако и у ширим друштвеним слојевима, можемо претпоставити да постоји плодно тло за опстанак изборне демократије.⁸⁾ Дакле, због тога што сматрамо да изборни процес није тек пуки низ процедура већ је, због својеврсне партиципативне политичке културе, неопходан (мада свакако не и довољан) услов демократије у ширем обиму, одлучили смо се да савремену политичку арену у Турској посматрамо управо кроз призму евентуалне консолидације изборне демократије.

Постоји мноштво критеријума на основу којих можемо оцењивати да ли је изборни процес спроведен на демократски начин тј. да ли је реч о слободним и поштеним изборима. Оне најважније стандарде можемо сврстати у четири категорије, у складу са моделом које је у свом тексту навео Душан Вучићевић.⁹⁾

Први сет стандарда подразумева да су све веће и значајније партије партиципирале у изборној трци. Бојкот избора први је сигнал да нешто са изборним системом није у реду. Такође, уколико је појединим странкама забрањено да учествују на изборима ставља се знак питања на демократичност датих избора.¹⁰⁾ Обрачунавање са политичким опонентима тако што им се забрањује учествовање у изборној утакмици уз изговор да се ради о екстремистичким (са идеолошким, верским или са било којим другим предзнаком) неретко је моћно оружје у рукама ауторитарних вођа. Дакле, уколико

7) Политичку културу можемо дефинисати као „скуп свих сазнајних, емотивних и вредносних ставова према политички значајним склоповима делатности. Ту спадају и прерођајући образци понашања повезани са поменути ставовима, а који су прожети институционално прописаним нормама власти“ (Тодор Куљић, *Тито: социолошко – историјска студија*, Градска народна библиотека Жарко Зрењанин, Зрењанин, стр. 131).

8) Јовановић, Наташа, „На ивици изборне демократије – Србија после избора 2014. године“, *Социолошки преглед*, Но. 4/2014. стр. 513.

9) Душан Вучићевић, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, Но. 4/2010.

10) Исто, стр. 14.

овај први критеријум није задовољен систем можемо оценити као изборни ауторитаризам¹¹⁾ или као неки други облик ауторитарног режима. Свакако није реч о изборној демократији.

Да би избори били одржани у демократском руху веома је важно да су испоштоване све процедуре које се тичу самог чина гласања, бројања гласова и утврђивања коначних резултата избора (подразумева се да се гласање одвија тајно, без притисака, а да се пребројавање гласова одвија на транспарентан начин уз контролу како међународних тако и домаћих институција). Дакле, свим грађанима без обзира на род, етничку, националну, верску или било коју другу припадност мора бити загарантовано право да бирају и да буду бирани. Такође, ова група критеријума односи се и на заштиту грађанских права у смислу заштите слободе окупљања, удруживања, мисли и говора.¹²⁾

Следећа група критеријума подразумева да постоји консензус власти и опозиције у вези са изборним системом, да је изборни систем неупитна константа политичког система и да је обезбеђена равноправност свих учесника.¹³⁾

Последњи сет норми односи се на тзв. бочне арене политичке утакмице тј. на равноправну заступљеност изборних такмаца у медијском простору и транспарентност извора финансирања странака.¹⁴⁾ У анализама конкретних избора у различитим друштвима управо се у овом домену најчешће ‘леме копља’ у вези са тиме да ли су и у којој мери поштована правила. Тешкоћа је у томе што је реч о стандардима који су далеко флексибилнији од оних који су наведени у претходне три категорије критеријума. Готово да је немогуће у конкретној земљи замислити потпуну медијску равноправност свих изборних актера. То, наравно, не значи да је медијска промоција изборних такмаца неважан услов демократских избора, напротив. Но, веома је тешко одредити границу у односу на то докле сме да се толерише фаворизовање појединих странака у медијима. Слична је ситуација и са финансијском потпором из-

11) Изборни ауторитаризам је хибридни режим у коме постоје неке демократске установе али који не испуњава услове да би се могао назвати (изборном) демократијом: Душан Павловић, Слободан Антонић, исто, стр. 72. Тако се, на пример, одржавају наизглед поштени и слободни избори, али уз чињеницу да су медији контролисани од стране власти и да опозиција нема довољно медијског простора да изнесе свој план и програм. Такође, забрана одређеним странкама да учествују на изборима може бити знак да је реч о изборном ауторитаризму.

12) Душан Вучићевић, исто, стр. 15.

13) Исто, стр. 15.

14) Исто, стр. 15.

борних листа.¹⁵⁾ Ми ћемо настојати да дамо што валиднију оцену избора у Турској и када је реч о овој, четвртој групи стандарда, међутим, напомињемо да су, за разлику од претходне три групе, закључци који се односе на бочне арене изборног процеса релативнији и подложни различитим тумачењима.

2. ИЗБОРНИ ПРОЦЕС У ТУРСКОЈ – ЗАВИДАН ИСТОРИЈАТ, НЕЗАВИДНА ДЕМОКРАТИЧНОСТ

Први парламентарни избори у Турској одржани су још 1877. године, након што је годину дана раније проглашен први устав Отоманског царства.¹⁶⁾ Овај иницијални изборни процес обележили су бројни недостаци, почевши од политичке, социјалне и економске неразвијености отоманског становништва, преко веома рестриктивне расподеле бирачког права, и нерегуларности везаних за избор доњег дома скупштине, до мешања централне власти у саме изборе.¹⁷⁾ Иако је Устав предвиђао посредничка тела (провинцијска већа) у избору доњег дома парламента (члан 5.), њиме је провизорна улога ових органа ограничена само на прве изборе (члан 119.).¹⁸⁾ Након тога, предвиђено је да се чланови доњег дома бирају непосредно. Ова пракса није заживела, јер је нови изборни закон још увек био на разматрању у горњем дому, када је скупштина распуштена. Таква ситуација је омогућила Султану Абдул Хамиду II да, супротно слову Устава, поново спроведе изборе по истом принципу и тако онемогући непосредно гласање.¹⁹⁾ На овај начин отворен је пут за бројне изборне малверзације и провинцијским већима је омогућено да „...утврђују посланике неформалним процедурама које нису биле имуне на локалне непотизме и интервенције локалних властодржаца“.²⁰⁾

Уз ове нерегуларности први (и други) турски избори биће упамћени по рестриктивним критеријумима доделе бирачког пра-

15) Наташа Јовановић, исто, стр. 511.

16) Устав из 1876. године предвиђао је формирање дводомне скупштине, сачињене од Сената (горњи дом) који номинује султан, и Представничког дома (доњи дом) изабраног од стране народа.

17) Hasan Kaly, „Elections and the electoral proces in Ottoman Empire, 1876 – 1919“, *International Journal of Middle East studies*, Cambridge Univeristy Press, New York, No. 3/1955.

18) Комплетан текст Устава из 1886. године доступан је на: 25/08/ 2015/ <http://www.anayasa.gen.tr/1876constitution.htm>.

19) Rainer Grote, Tilmann Röder, *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, Oxford University Press, New York, 2012, стр. 329.

20) Hasan Kaly, исто, стр. 267.

ва. Бирачко право било је утврђено на принципу полне сегрегације (жене су биле лишене како пасивног, тако и активног бирачког права), и дискриминисало је ниже слојеве тј. имовински недовољно ситуиране грађане, не пружајући им могућност да се кандидују за посланике (члан 68.).

Отомански парламентарни експеримент трајао је само две године, и неславно је завршен укидањем парламента од стране султана Абдул Хамида II, након чега је уследио тридесетогодишњи период аутократије. Младотурска револуција 1908. године довела је до рестаурације Устава из 1876-е, и отворила ново поглавље турске политике, по први пут уводећи на сцену политичке партије. Међутим, иако је ова новина подстакла клицу политичког плурализма, то нипошто није подразумевало већу демократичности изборног процеса, нити је представљало гаранцију за одржавање праве изборне утакмице.²¹⁾ Иако је до почетка I светског рата у умирућој Отоманској империји одржано неколико избора, они су уприличени под нимало демократским оком Комитета јединства и прогреса, који су чинили младотурски револуционари.²²⁾

Рат никако није погодовао побољшању услова за одржавање фер и поштене изборне утакмице, нарочито зато што су парламентарни избори 1919. године, одржани готово у стању опсаде, тик уочи британске окупације Истанбула. Након што су Британци распустили парламент, поновљени избори су одржани у Анадолији, коју су контролисали Мустафа Кемал Ататурк и Национални покрет отпора. Изборна утакмица готово и да није постојала, а изборима, као и потоњим парламентом доминирала је организација која је стајала на челу отпора страним завојевачима. Реч је Ататурковом Друштву за одбрану права Румелије и Анадолије, које ће убрзо променити име у Народну партију, а потом постати Републиканска народна партија (ЦХП). Ова политичка организација постаће ударна песница кемалистичке реформе, којом ће, након проглашења Републике 1923. године, привремено бити стављена тачка на турски вишепартијски систем.²³⁾

Нова фаза изборног процеса започеће повратком вишестраначја 1946. године. ЦХП, која више од две деценије самостално водила младу турску републику, повремено и насилно сузбијајући опозиционе тенденције, на крају је подлегла „опозицији“ у соп-

21) Frank Tachau, „Turkish political parties and elections: Half a century of multiparty democracy“, Turkish studies, Frank Cass, Lodon, No.1/2000, стр. 128.

22) За више видети: Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, исто, стр. 442.

23) За више видети: Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, исто, стр. 443.

ственим редовима. Под притиском дела руководства које се противило ауторитарним тенденцијама и етатистичкој привреди, ова странка је омогућила поновно оснивање опозиционих партија и допустила им учествовање на изборима. Избори нису донели веће изненађење, барем када је у питању резултат. ЦХП је однео убедљиву победу освајајући парламентарну већину, али је и опозиција такође остварила велики успех изнедривши из својих редова партију која ће већ на следећим изборима потући владајуће кемалисте. Парадоксално, новоформирана Демократска партија (ДП) била је сачињена од бивших ЦХП – оваца, припадника кемалистичке елите који нису били задовољни континуираним ауторитаризмом, који је постепено Ататурково реформско наслеђе претварао у сопствену негацију. У клими која је постала нешто погоднија за правичнију изборну утакмицу, пре свега због подршке коју је либерализацији дао тадашњи председник Исмет Инону, одиграли су се следећи избори. ДП је остварила победу од чак 53% гласова, узимајући 84% посто места у парламенту, и остављајући ЦХП да се задовољи маргиналним бројем од 14% места.²⁴⁾ Бирачко тело „...које се заситило једнопартијског режима, било је спремно да шансу једној опозиционој партији на изборима 1950. године“.²⁵⁾

Успон нове социјално-економске елите, чији је интерес очинчавала ДП, упутиће озбиљан изазов старој бирократско-милитаристичкој елити, цепајући бирачко тело на два политичка пола. Победа ДП-а означила је почетак оштре поларизације турске политичке сцене, феномена који ће до данашњих дана остати слаба тачка изборног процеса јер омогућује константну радикализацију бројних подела укореењених у турском друштву. Наредна деценија биће обележена ривалитетом ове две партије, који ће се у изборним годинама одвијати у више мање фер условима. Ипак, релаксирање изборног процеса било је кратког даха, и изборна пракса се вратила у добро познат колосек. Након избора 1957. године, на којима је ДП освојио још импозантнију већину од 58% гласова, ова странка је убрзано почела да клизи у ауторитаризам.²⁶⁾ Осогољена још једном упечатљивом победом странка је „...усвојила стриктно већински концепт демократије интерпретирајући своју доминацију као израз популарне воље“.²⁷⁾ Убрзо су се и милитаристичке кема-

24) Frank Tachau, исто, стр. 130.

25) Ibrahim Dalmis, „A quick glance at history of elections in Turkey“, *Insight Turkey*, SETA, Ankara, No. 2/2014, стр. 12.

26) Ibrahim Dalmis, исто, стр. 11.

27) Frank Tachau, исто, стр. 133.

листичке елите и либерално крило ЦХП нашле на удару ДП, што је на послетку испровоцирало реакцију војног врха који је 1960. године извео војни пуч који ће успоставити преседан за сва будућа мешања турске војске у послове цивилних власти. Наредне четири деценије протећи ће у знаку нових пучева, и покушаја војне хунте да контролише потоње изборе.

Војна хунта је убрзо након пуча започела мешање у изборни процес, настојећи да променом изборног система спречи ауторитарне тенденције међу политичким странкама. Устав који је хунта донела 1961. године у великој мери писан је са идејом „...веће либерализације политичког система и обуздавања већинских партија“.²⁸⁾ У ту сврху уведен је пропорционални систем, како би умањила могућност да једна партија освоји апсолутну већину места у парламенту. „Ова мера имала је жељени ефекат: током 50-их и 70-их, број гласова и број парламентарних места које су освојила две најјаче партије значајно је пао...“²⁹⁾ Ипак, увођење пропорционалног система не може се посматрати као ексклузивни узрок ове промене. Наиме, једна од пропратних последица војног пуча и забране ДП-а, била је управо фрагментације бирачког тела. Турски бирачи, ненавикнути на политички плурализам, нашли су се у конфузији покушавајући да одлуче која је странка прави наследник распуштене владајуће партије што је нужно довело до осипања гласова Партије правде (АП) која је покушавала себи да прибави статус легитимног наследника ДП-а.

Оваква политичка клима довела је до краткотрајне стабилизације политичке сцене, омогућајући АП да на изборима 1965. године освоји већину у парламенту и самостално формира владу. Већинска влада формирана је и након избора 1969-е, међутим већ на следећим изборима подршка бирачког тела се поново расула. Била је то последица политичких турбуленција које су пред крај ове деценије поново задесиле Турску, резултирајући 1971. године новим војним пучем.³⁰⁾ Овога пута пуч је изведен ненасилним средствима (популарно је назван „Удар меморандумом“), јер је војни врх упутио влади листу својих захтева, и за последицу није имао забрану владајуће партије. Наиме, меморандум војних главешина „...захтевао је од владајуће Партије правде да омогући формирање снажне и кредибилне владе која ће повратити политичку стабилност у земљи...“³¹⁾ Како је меморандум пропраћен претњом да ће војска у

28) Исто, стр. 134.

29) Исто.

30) За више видети: Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, исто, стр. 445.

31) Исто.

супротном поново преузети ствар у своје руке, премијер Сулејман Демирел је поднео оставку, а на месту АП владе инсталирана је непартијска влада националног јединства. „Након тога уследила је постепена, мада не претерано успешна стабилизација политичког процеса и покушај поновног враћања на демократски курс спровођењем парламентарних избора 1973“.³²⁾

Избори из 1973. године, иако су протекли под будним оком војног врха, имали су форму релативно фер изборне утакмице, и нису били обележени јачим мешањем војске у изборну вољу турских грађана. ЦХП је забележио поновни успон, формирајући коалициону владу са про-исламистички оријентисаном Партијом националног спаса (МСП), чиме је тренд фрагментације поново постао детерминанта изборног процеса. Ипак, иако се подршка бирача расула на бројне партије широм политичког спектра, у турској политици све јасније се дефинисала оштра поларизација на левицу и десницу, чија је борба све више искакала из оквира легалне политичке конкуренције. У политичкој арени поново су се профилисале две већинске партије које су оличавале ову поделу – ЦХП као предводник левог крила, и АП како перјаница деснице. На тај начин „Турска се истовремено суочила и са партијском фрагментацијом и са идеолошком поларизацијом, што је била експлозивна формула која је погодовала порасту физичког насиља међу милитантима екстремне деснице и левице.“³³⁾ Ова подела, која је испрва почела као сукоб политичких елита, убрзо се пренела и на масе обогашујући поларизацију елементима „традиционалних“ сукоба иманентних турском друштву. Тако је сукоб левице и деснице попримио лица нових-старих дистинкција секуларисти-исламисти, Турци-Курди, сунити-алевити. Свака од ових наслеђених подела, нашла је своје место у „координатном систему“ левице и деснице додатно радикализујући политичку ситуацију.

Пуч из 1980. године ставио је тачку на анархију. Донет је нови устав, а тежња хунте да контролише изборни процес била је нескривена. За разлику од пређашњих пучева, након којих је хунта демократским механизмима покушала да отклони мањкавости политичког система, овога пута интервенција је била крајње ауторитарног карактера. Све претходно постојеће партије су распуштене, а њихови лидери добили су забрану бављења политиком (у распону од пет до десет година). Уведен је и изборни праг од чак 10%, како би се обуздала фрагментација и онемогућио улазак ма-

32) Исто.

33) Frank Tachau, исто. 136.

њих, углавном радикалних партија (са оба краја политичког спектра) у парламент. Наметнути су и специјални услови за одржавање редовних избора 1983. године. Војна хунта је себи доделила цензорску улогу, строго контролишући како програм и устројство новоформираних партија, тако и њихове листе кандидата, што је за резултат имало учешће само три партије на изборима. Ови избори остаће упамћени као најмање демократски избори у турској историји. Ипак, турски бирачи су показали завидан степен независности и изабрали су Отаджбинску партију (АНАП), уместо Националне демократске партије (МДП), коју је предводио генерал Кенан Еврен и којој је хунта наменила изборну победу.³⁴⁾

Изборе који ће обележити наредне две деценије такође ће карактерисати мањак демократичности. Манипулативне измене изборног закона, за многе непремостиви изборни праг од 10%, рестрикције слободног изражавања политичких ставова, и стална претња новог војног пуча постаће турска изборна свакодневница.³⁵⁾ Поларизација политичког спектра се такође наставила, мењајући своју форму, постепено преносећи фокус са левичарско-десничарске компетиције на секуларистичко-исламистички ривалитет чиме је припремљена сценографија која и данас краси изглед турске политичке арене.

3. (НЕ)УПИТНА ДЕМОКРАТИЈА - ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ 2015-е

Партија правде и развоја (АКП) основана је 2001. године. За само годину дана ова происламистичка партија је наишла на позитиван пријем код бирачког тела, односећи упечатљиву победу на изборима 2002. године и самостално формирајући владу. Иако је апсолутна већина освојена поново на парламентарним изборима 2007. и 2011. године, АКП је прошао трновит пут кроћења армијског врха, док коначно цивилна контрола над армијом није успостављена.³⁶⁾ Изборни процес у овом периоду обележио је ви-

34) МДП је на изборима виђен као „продужетак“ АП-а тј. као реорганизовани АП, док је АНАП представљао изворни „новитет“ на турској политичкој сцени.

35) Турска војска је интервенисала још један пут, 1997. године, када је присилила исламистичког премијера Неџметина Ербакана да одступи са власти, преузимајући на себе улогу „чуvara секуларизма“. Овај пуч није довео до мешања војске у потоње изборе, али је јако утицао на изборну вољу бирача на наредним изборима. Наиме, на изборима одржаним 1999. године, подршка исламистичкој опцији значајно је опала јер су бирачи били уверени да овој партији (Партија Врлине) неће бити дозвољено да преузме извршну власт, или да јој неће бити дозвољено да је слободно врши.

36) За више видети: Живојин Ђурић, Владимир Ајзенхамер, исто, стр. 458.

дан пораст демократичности, мада је идеал слободних и поштених избора и даље остао само идеал. Избори 2002. године уследили су након значајних легислативних реформи усмерених ка либерализацији изборног процеса. Ипак широка лепеза закона и даље је ограничавала слободно изношење политичких ставова, а војне власти су покушале да током изборне кампање забране поједине партије, укључујући и АКП.³⁷⁾ Бројним кандидатима ускраћено је право кандидатуре, због ранијих пресуда изречених на име незаконитог политичког говора.³⁸⁾ Ситуација се значајно поправила на изборима 2007. године, мада су рестрикције везане за слободу политичког изражавања и даље остале на снази.³⁹⁾ Иако ови недостаци нису отклоњени ни на следећим изборима, 2011. година остаће упамћена у политичкој историји по динамичној, фер и поштој изборној утакмици.⁴⁰⁾ Ипак, АКП је претрпео озбиљне, и у великој мери утемељене, оптужбе на рачун сузбијања медијских слобода, чиме је постало јасно да је ова странка присвојила наслеђене репресивне легислативне инструменте, који су у прошлости били усмерени и против ње саме.

Растући ауторитаризам владајуће партије, довео је до делимичног изборног дебакла који је АКП претрпела на последњим изборима. Према општим оценама, „султанистичке“ амбиције дојучерашњег лидера АКП-а тј. актуелног турског председника Реџепа Тајипа Ердогана главни су кривац лошег изборног резултата који је АКП-у онемогућио да самостално формира владу након избора 2015-е. Наиме, Ердоган настоји да променом политичког система (из парламентарног у председнички) себи прибави већа председничка овлашћења. Како опозиција углавном не дели ову политичку визију, управо је ова намера и била једна од главних тема у предизборној трци.

Како смо претходно истакли, да би један систем назвали изборном демократијом неопходно је да буду задовољена четири поменута критеријума демократичности изборног процеса. Када су у питању прва два критеријума – учешће свих релевантних политичких партија на изборима, и регуларности гласања, бројања гласова и утврђивања коначних резултата, парламентарни избори 2015-е

37) Ове рестрикције имплементиране су легислативним путем: Кривичним законом, Законом о политичким партијама, и законима о раду медија.

38) За више видети: OSCE/ODIHR, *Republic of Turkey Parliamentary Elections 3 November 2002*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2002.

39) За више видети: OSCE/ODHIR, *Republic of Turkey Early Parliamentary Elections 22 July 2007*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2007.

40) За више видети: OSCE/ODHIR, *Republic of Turkey Parliamentary Elections 12 June 2011*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2011.

положили су тест демократичности. Широка леза политичких партија које су учествовале у парламентарној трци по први пут је обogaћена и једном прокурдском партијом, Народном демократском партијом (ХДП). Јача инклузија курдске мањине у политички процес је јасни показатељ да је, упркос свим критикама, у периоду између две парламентарне изборне утакмице дошло до значајног пораста политичких слобода. Изборни дан, и потоње процедуре везане за бројање гласова и утврђивање коначних резултата, такође су протекле без нерегуларности.⁴¹⁾

Трећи критеријум демократичности подразумева постојање консензуса свих учесника у вези са изборним системом, као и да је омогућена равноправност свих партиципаната. У последњем изборном циклусу у Турској при кандидовању странака, односно појединаца није било дискриминације.⁴²⁾ Узевши у обзир предочена искуства из претходних деценија, када је војним уплитањем мењан како изборни систем, тако положај/ шансе учесника у изборној утакмици, помак начињен на овом пољу је заиста спектабилан.

Четврти сет критеријума подразумева да су за демократско функционисање изборног процеса неопходни (мада свакако не и довољни) услови да постоји транспарентно финансирање учесника изборне утакмице и да су на снази медијске слободе, тачније да постоји равноправна медијска презентација свих изборних листа и кандидата. Што се тиче транспарентности финансирања странака у Турској она је на последњим парламентарним изборима била само делимична; један део средстава из којих је финансирана кампања остао је неидентификован. У ОЕБС-овом извештају се наводи да би ову ставку требало променити и на нивоу легислативе и на нивоу практичне примене исте.⁴³⁾ Међутим, не треба заборавити да је то пракса која постоји у великом броју земаља (које и упркос томе називамо изборним демократијама). Свакако да та чињеница није оправдање за ненавођење извора финансирања странака у Турској, међутим, напомињемо да то није био највећи проблем последње одржаних избора као и да су ипак, у одређеној мери, извори новца били јасно означени.

41) За више видети: OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2015.

42) За више видети: OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2015.; OSCE/ODIHR, Republic of Turkey – Presidential Election 10 August 2014. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2014.

43) OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2015.

За разлику од претходно анализираних критеријума, питања у вези са слободом медија су, са становишта демократичности, како за време изборних кампања тако и ван њих, најпроблематичнија питања. Као што смо поменули у делу у коме смо изнели теоријски оквир рада, реч је о релативно флексибилним критеријумима зато што је потпуно равноправна заступљеност изборних такмаца у медијима готово идеалнотипска ситуација. Такође, проблем фаворизовања појединих (најчешће владајућих странака) од стране медија није присутан само у Турској. Чињеница да је медијска арена поприште жестоких (неретко и неправних) борби актера са различитим политичким предзнаком је константа савремених изборних демократија, како у европском тако и у ваневропском контексту. То, међутим, не мења чињеницу да, уколико медијске слободе и равноправност нису заступљени на одређеном нивоу, не можемо говорити о консолидацији изборне демократије. Уколико је медијски простор у току предизборне кампање партијски униполаран, стартне изборне позиције свих актера нису једнаке и поставља се питање да ли онда уопште има смисла започињати изборну трку.

Стручњаци се углавном слажу да се стање, што се тиче слободе медија у Турској у последњих неколико година, прогресивно погоршало.⁴⁴⁾ Проблем са контролом медија од стране владајућих снага почиње са тим што не постоји довољно транспарентно финансирање медија.⁴⁵⁾ Иако је ситуација боља него што је то био случај деведесетих година прошлог века, последњи изборни циклус обележен је недостатком новинарске критичности (посебно према владајућој АКП), што је неумитно у вези са претходно изнетом чињеницом, као и неједнаким бројем извештаја о активностима лидера из различитих странака (опет је владајућа странка имала предност у односу на друге партије). Овакав тренд забележен је, како на локалним, тако касније и на председничким и парламентарним изборима. Како тврде поједини аутори,⁴⁶⁾ након 2011. године, као да је опао ентузијазам за даљом демократизацијом друштва (што свакако, укључује и слободу медија). До тада је овај процес све више узимао маха, трансформишући Турску у консолидовану изборну демократију, но након 2010. године, а нарочито после ко-

44) За више видети: Rethink Institute, *Diminishing Press Freedom in Turkey*. Washington DC: Rethink Institute, 2014.; Birol Baskan, „Turkey’s Historic Opportunity“, *2015 Turkish Election Report*. Washington DC: Rethink Institute, 2015.; Cem Tokar, „Elections in Turkey: Fair or Fraud – Ridden?“ *Turkish Policy*. Vol. 12, No. 4/ 2014.; Fevzi Bilgin, исто.

45) Rethink Institute, исто, стр. 1.

46) Fevzi Bilgin, исто, стр. 3.

рупционашке афере у децембру 2013. године, почело је урушавање демократских тековина на више нивоа друштености. На велика врата се вратио традиционални, происламски наратив⁴⁷⁾ који је умногоме потиснуо питање европског (секуларног и демократског) идентитета Турака.⁴⁸⁾ Изборни циклус је био само лакмус папир за ионако лоше стање у медијској сфери.

У прилог тези да је презентација изборних актера у електронским медијима битна, иде и податак да чак 97% турских породица наводи телевизију као примарни избор информисања и забаве.⁴⁹⁾ Још од деведесетих година, турски национални сервис (ТРТ) има монопол над емитовањем вести и информативног програма уопште. Због тога посебно забрињавају подаци да је, нпр. током кампање за председничке изборе⁵⁰⁾, тада актуелни премијер, Ердоган, добијао половину од укупног времена на ТРТ-у док су друга два кандидата заједно имали мање од половине. Такође, три од пет медијских кућа које су ушле у ОЕБС-ов узорак су давале предност Ердогану.⁵¹⁾ На парламентарним изборима чак 46% од укупног програма на ТРТ1 добијала је АКП. Додуше, потпуно другачија ситуација била је, нпр. на ЦНН Турк-у где су ЦХП и ХДП добиле далеко више простора од владајуће АКП. Дакле, упркос томе што су АКП и Ердоган добијали највише медијске пажње није постојала унификација медија у том погледу и могла се чути другачија реторика.⁵²⁾

Велики проблем у медијском извештавању је и чињеница да се предизборни програм умногоме преплиће са редовним извештајима о државничким пословима представника владе (посебно доскорашњег премијера а садашњег председника државе).⁵³⁾ С

47) Намеће се питање да ли је реч само о наративу који је средство за постизање што бољег изборног резултата или је реч о суштинској реисламизацији турског друштва. Ова тема захтева далеко већи обим рада од овог, али ми сматрамо да је више реч о првом сценарију него о другом. Између осталог, када је бирачко тело увидело да је умногоме реч о реторици, гласачи су окренули леђа Ердогану (на последње одржаним изборима).

48) Rethink Institute, исто, стр. 1.

49) Исто.

50) Председнички избори одржани су непосредно пре парламентарних, у августу 2014. године, и завршени су убедљивом победом Реџепа Тајипа Ердогана над заједничким опозиционим кандидатом Екмеледином Ихсаноглуом, у првом изборном кругу. Ови избори представљали су још једну прекретницу у политичком животу Турске, зато што се на њима по први пут председник републике бирао на непосредним изборима.

51) OSCE/ODIHR, Republic of Turkey – Presidential Election 10 August 2014. OSCE/ODIHR, стр. 18.

52) OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015. OSCE/ODIHR, стр. 10.

53) Исто, стр. 8.

обзиром на то да је тај медијски простор резервисан само за АКП (јер су владајућа странка) *a priori* је немогуће постићи неопходну равнотежу. Но, не треба заборавити да овај перфидни трик (да владајући представници користе своје редовне активности за слање предизборних порука) није ни редак а ни иманентан само турским политичарима. Ово је нарочито случај када иста странка влада релативно дуго.

Главне теме изборне кампање су биле, осим социо-економских, питање мењања политичког система у председнички, курдско питање, међународни односи (посебно ситуација у Сирији и Ираку) али и све чешће подсећање опозиционих лидера на корупционашку аферу из 2013. године (у коју су уплетени и поједини министри и синови званичника,) и на повећан ниво непотизма и корупције у друштву.⁵⁴⁾ Управо због оштрих оптужби на рачун Ердогана и његових страначких колега⁵⁵⁾, да демократију желе да замене ауторитарним режимом, и да ће последица такве политике неминовно бити већи ниво корупције у друштву, опозициони представници и други критичари били су медијски скрајнути (то, свакако, као што смо видели, није био случај са свим медијским кућама).⁵⁶⁾

У извештајима о последњим одржаним изборима, нарочито је акцентована употреба друштвених мрежа. То је био још један канал за презентацију политичког програма, али што је још важније, то је био један од главних канала за критиковање власти.⁵⁷⁾ Такође, с обзиром на то да постоје подаци да су новинари отпуштани са посла због критиковања владе у својим електронским или писаним извештајима, неретко су управо они своје ставове објављивали на интернету, на блогovima и на друштвеним мрежама.⁵⁸⁾ Због свега

54) Исто.

55) Наводни луксузни живот Ердогана и других представника власти постаје све учесталија тема и предмет критике у јавним дебатама у Турској. За време избора, спомињање Ердоганове виле чија изградња кошта, наводно, око милијарду долара, постало је готово свакодневно. За више видети: Fevzi Bilgin, исто, стр. 4.

56) Birol Baskan, Исто, стр. 8.

57) И ОЕБС-ови посматрачи су забележили значајан пораст употребе интернета и посебно друштвених мрежа у предизборне сврхе. Иако је ова чињеница неупитна, треба бити обазрив са истицањем значаја интернета као извора информисања због тога што је, упркос повећању употребе рачунара и социјалних мрежа, популација корисника интернета и даље значајно мања (и односи се, углавном и пре свега, на млађу, образованију и урбану групу становника) у односу на популацију која се првенствено информише преко телевизијских канала или преко радија и новина. Као што смо рекли, не умањујући значај интернета као канала информисања и критике, ипак је најважније да се постигне равноправност презентације изборних учесника у другим медијима (пре свега на телевизијама).

58) Rethink Institute, исто, стр. 4.

наведеног Ердоган је на неко време суспендовао Твитер (*Twitter*) и Јутјуб (*Youtube*).⁵⁹⁾ Ипак, обе социјалне мреже су убрзо поново postale доступне турским корисницима.⁶⁰⁾

Примећујемо да су, за разлику од једног дела извештаја домаћих и неких других страних посматрача које смо навели, ОЕБС-ови извештаји, у погледу оцењивања демократичности медија, далеко блажи. Иако се на више места, и у извештају о председничким, и у извештају о парламентарним изборима наводи да постоји нетранспарентност власничке структуре медија, да извештавање није било равноправно и да су лидери АКП-а свесрдно користили своју владајућу позицију да монополишу поједине медије, ипак се и једни и други избори оцењују као фер утакмице. Иако су изостале дебате, све странке, односно кандидати, добили су могућност да изнесу своје програме и, иако је предност АКП-а и Ердогана била видљива, већина (посебно већих) странака и кандидата је добила медијски простор за преношење изборних порука.⁶¹⁾ Уосталом, неочекивано слабији резултат АКП-а на парламентарним изборима у јуну ове године доказ је да, упркос напорима владајућих снага да монополишу медијски простор и маргинализују критичко мишљење у јавности, цензура не само да није била потпуна већ није ни успела. Можда је управо тај лош резултат, како тврди Баскан спасао демократију у Турској.⁶²⁾

Због свега наведеног можемо да констатујемо да, иако је стање у медијима лоше и што је још више забрињавајуће, лошије него што је било пре само неколико година, последњи изборни циклус је ипак, чак и у оквиру овог домена, (релативно) прошао у демократским оквирима.

ЗАКЉУЧАК

Освртом на историјску генезу изборног процеса у Турској идентификовали смо главне препреке које су још од дана оснивања Републике успоравале остварење зреле тј. потпуне изборне демократије. Анализа последњих парламентарних избора показала је да је Турска данас ипак на корак ближе једном таквом идеалу. Ако

59) 25/08/2015/ <http://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/03/21/turkey-bans-twitter-and-twitter-explodes>.

60) Rethink Institute, исто, стр. 12.

61) OSCE/ODIHR, International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015. OSCE/ODIHR, стр. 10.

62) Birol Baskan, Исто, стр. 8.

имамо у виду да су испуњени критеријуми из прве три категорије модела које смо применили, Турску данас можемо окарактерисати као изборну демократију. Међутим, то не мора тако да остане.

Неписано правило каже да старе навике тешко умиру. Недавно одржани парламентарни избори доказ су да оштра поларизација политичке сцене као авет прошлости поново походи турску политику. Искуство нам говори да такав заплет у Турској ретко када има, по демократију, повољан расплет. Такође, оптужбе за медијску дискриминацију које опозиција упућује Ердогану, већ су виђене у оним данима када се ДП оштро разрачунавала са својим политичким неистомишљеницима. И ова партија је, баш као и АКП у првим годинама након оснивања, била на удару армијског врха, а затим је, након што је демократским механизмима дошла на власт, склизнула у ауторитаризам и постала сопствена негације. Поставља се питање да ли ће и АКП упасти у исту клопку? Изгледа да је тако...

Привремено укидање друштвених мрежа, отпуштање новинара и контрола медија уз инциденте током кампање и на бирачким местима, убрзаним ритмом гурају Турску у понор ауторитаризма, а уколико се тај тренд настави и ситуација се погорша, тамо ће се сигурно и наћи. Ипак, чини се да нећемо дуго чекати на одговор на ово питање. У тренутку закључивања овог рада, сви покушаји формирања коалиционе владе пропали су, и расписани су нови избори, заказани за 1. новембар 2015. године. Политички немири и ескалације насиља (курдски и исламски радикализам) поново су турска реалност, а турски председник све више почиње да личи на уџбенички пример диктатора. Међутим, овога пута нема војне хунте која би интервенисала у име демократије. Једини избор који је Турцима преостао јесте управо *изборна демократија*. Да ли ће она „преживети“ наредне изборе, сазнаћемо убрзо...

ЛИТЕРАТУРА

- Almond, Gabriel, Verba, Sidney, *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Newbury Park, 1989.
- Baskan, Birol. „Turkey’s Historic Opportunity“, *2015 Turkish Election Report*. Washington DC: Rethink Institute, 2015.
- Bilgin, Fevzi, „Turkey brief: Corruption scandal and ensuing political crises“, *RET-HNIK BRIEF*, Washington, DC, No. 3/2014.
- Bilgin, Fevzi, „Back to democracy“, *2015 Turkish Election Report*. Washington DC: Rethink Institute, 2015.

- Вучићевић, Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*. Вол. 26, Но. 4/2010.
- Grote, Rainer, Röder, Tilmann, *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, Oxford University Press, New York, 2012.
- Dalmis, Ibrahim, „A quick glance at history of elections in Turkey“, *Insight Turkey*, SETA, Ankara, No. 2/2014.
- Ђурић, Живојин, Ајзенхамер Владимир, „Политички систем Турске на размеђу кемализма и исламизма“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.
- Јовановић, Наташа, „На ивици изборне демократије – Србија после избора 2014. године“, *Социолошки преглед*, Но. 4/2014.
- Kaly, Hasan, „Elections and the electoral proces in Ottoman Empire, 1876 – 1919“, *International Journal of Middle East studies*, Cambridge Univeristy Press, New York, No. 3/1955.
- Куљић, Тодор, *Тито: социолошко – историјска студија*, Градска народна библиотека ‘Жарко Зрењанин’, Зрењанин, 2005.
- OSCE/ODIHR, *Republic of Turkey Parliamentary Elections 3 November 2002*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2002.
- OSCE/ODHIR, *Republic of Turkey Early Parliamentary Elections 22 July 2007*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2007.
- OSCE/ODHIR, *Republic of Turkey Parliamentary Elections 12 June 2011*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2011.
- OSCE/ODIHR, *Republic of Turkey – Presidential Election 10 August 2014*. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2014.
- OSCE/ODIHR, *International Election Observation Mission – Republic of Turkey Parliamentary Elections, 7 June 2015*. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2015.
- Павловић, Душан, Антонић, Слободан, *Консолидација демократских уставноа у Србији након 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Rethink Institute, *Diminishing Press Freedom in Turkey*. Washington DC: Rethink Institute, 2014.
- Stepan, Alfred, “Tunisia’s Transition and the Twin Tolerantions”, *Journal of Democracy*, No. 2/2012.
- Stepan, Alfred, Linz, Juan, Jose, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post – communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Tachau, Frank, „Turkish political parties and elections: Half a century of multi-party democracy“, *Turkish studies*, Frank Cass, Lodon, No.1/2000.
- Toker, Cem. „Elections in Turkey: Fair or Fraud – Ridden?“ *Turkish Policy*. No. 4/ 2014.

Интернет извори

<http://www.anayasa.gen.tr/1876constitution.htm>.

<http://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/03/21/turkey-bans-twitter-and-twitter-explodes>.

Vladimir V. Ajzenhamer, Natasa M. Jovanovic

**ANALYSIS OF LEVEL OF DEMOCRACY
IN PARLIAMENTARY ELECTIONS IN 2015.
IN THE TURKISH REPUBLIC WITH REVIEW OF
THE GENESIS OF THE ELECTORAL PROCESS**

Resume

The main goal of the authors is to analyze the development of electoral democracy and participatory political culture in the Republic of Turkey, in historical and contemporary context. Although the first elections were held even before the founding of the modern republic, we can identify the development of electoral democracy in this country only after the introduction of multi-party system in 1946. Until the beginning of the twenty-first century development of democratic institutions, respect the electoral procedure and application of real will of the voters was discontinued. With change of political options, parties and leaders changed, the perception towards democratic institutions also changed. Frequent intervention of the military junta, whose representatives often suspended electoral decisions of voters, even more slow down the development of democracy in Turkey.

In contrast to the long period of discontinuity, when Justice and Development Party (AKP) formed a government, more precisely after 2002, we can identify continuity in the consolidation of electoral democracy. In this paper, the focus was mostly on the level of democracy in the last parliamentary elections. After applying theoretical model of electoral democracy, more precisely, model of minimum definition of democracy, it was found that the June 2015 elections were held in a fair and free manner (i.e., in accordance with democratically established procedures). The biggest problem with these elections was the question of freedom of the media. Foreign and domestic observers evaluated that the control sections of the media by the ruling party is very problematic issue, and that it is evident that connection of government and media disturb democratic freedoms in Turkey. However, despite this great objection, because the other criteria are generally fulfilled, the authors estimate that Turkey, after recent parliamentary elections, can be evaluated as electoral democracy.

Key words: Turkey, parliamentary elections, authoritarianism, electoral democracy, the military junta, left, right, Islamists AKP, Erdogan

* Овај рад је примљен 20. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Горан Буџак

Институт за политичке студије, Београд

Миле Ракић

Институт за политичке студије, Београд

ОДРЖИВОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ КАПАЦИТЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ*

„Зар је после свега могуће да неко позива антиисторијски наднационални Запад да одређује односе унутар народа који је историјским недаћама већ био изложен“

Светозар Ђ. Радишић

Сажетак

Глобализација као неоимперијални концепт по капацитет малих држава, па тако и Републике Србије, постаје стожер кризе на социјалном, политичком, безбедносном и др. пољу и иницијатор је угрожавања демократије, социјалног раслојавања на државном и међународном нивоу. Глобализација на државном и међународном нивоу представља тренд десуверенизације и прекрајања државних територија. Само ове наведене околности и обележја су довољни индикатори да се илуструје узрок и ток данашње вишедимензионалне кризе у Републици Србији у различитим областима са мањим или већим последицама. Аутори методом упоредне анализе садржаја докумената уставне и политичке праксе указују на чињеницу да се велики број националних држава, па тако и Република Србија, налазе у стању перманентне угрожености. Држава се разара утицајем глобализма и глобализације на различите начи-

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта бр. 179045, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

не. Квалитативном анализом је потврђено да у Републици Србији долази до прекорачења уставних одредби које се односе, пре свега, на питања суверености и националне безбедности. Ово тим пре јер новим светским финансијским олигархијама сметају и нације и националне државе. Република Србија за сада одолева настојањима политике великих сила, а многи индикатори указују да Србији као националној држави још увек није место у музеју старина.

Кључне речи: национална држава, Република Србија, сувереност, капацитет, угрожавање, дезинтеграција, глобализација, глобализам

ГЕОСТРАТЕШКИ ПОЛОЖАЈ И ГЕОПОЛИТИЧКИ ЗНАЧАЈ ТЕРИТОРИЈЕ СРБИЈЕ И ИМПЕРИЈАЛНИ ИНТЕРЕСИ ВЕЛИКИХ СИЛА

Централни део Балканског полуострва, који српски народ насељава од античких времена, представља геостратешки изузетно важан простор око кога су се традиционално сукобљавале поморске и копнене велике силе Запада и Истока у својим настојањима да обезбеде своју регионалну и светску доминацију.

Територија Србије је вековима, па и миленијумима, раскрсница главних и најкраћих путева који повезују Северно и Црно море, те Каспијски басен, као и Западну и Централну Европу с европским југоистоком и Блиским истоком.

Историјска мапа Евроазије, од доба индоевропских миграција до данашњих дана, показује да се ради о простору на коме се укрштају два магистрална правца тензија и конфликта, сеоба и освајања, хегемонистичких тежњи и ратова, тј. меридијански правац (север-југ и југ-север) и правац дуж паралела (исток-запад и запад-исток).

Простор Србије је према религијској мапи света неуралгично место које је идеално за конфликте цивилизацијско-религијских блокова. Евидентно је да ова територија представља најистуренији део православног света ка западу, који се, с једне стране, вековима уназад налазио на путу продора католичанства ка југоистоку, а с друге стране, на удару исламске најезде на Европу.

Србија има посебан геополитички значај у контексту вишевековних тежњи западних сила да успоставе, учврсте и стегну обруч око Русије, да би на тај начин спречиле или бар отежале и

контролисале њен приступ топлим морима, а самим тим и тржиштима, нарочито за енергенте, тј, за нафту и гас.

Овај древни простор српског народа је због великог броја историјских, духовних и етничких разлога, а у контексту словенске и православне сродности и солидарности, одувек био потенцијална бреша у непријатељском окружењу великих западних сила и њиховим освајачким тежњама према Русији.

САВРЕМЕНИ ТРЕНДОВИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ И ТЕНДЕНЦИЈЕ ГЛОБАЛИЗМА

Нема сумње, да је савремена глобализација свеобухватан, комплексан, дугорочан и планиран процес у којем учествује велики број различитих и не само економских субјеката. У друштвеној научној теорији, поготово политикологији често се још увек не прави права и довољна разлика између тренда глобализације и тенденција глобализма. Глобализација се као историјско закономеран процес економског, финансијског, информатичког, технолошког, итд., повезивања људи и држава повезује и злоупотребљава за пропагирање и наметање доктрине и идеологије глобализма. За разлику од глобализма, глобализација је позитиван друштвени процес који води зближавању људи и народа, генерално, бољем животу и просперитетнијем друштву, док је глобализам, сматра Владислав Јовановић,¹⁾ у ствари само друго име за нову деструктивну светску стварност, за нови тоталитаризам и хегемонизам. Јер, тенденције глобализма не доводе само у питање многа основна права и слободе човека, већ и основна права држава чланица ОУН, посебно принципе суверенитета и независности и то не само политички, већ најчешће и физички. По логици ствари и универзалности циљева исто тако, закључује Владислав Јовановић, да би право и нови светски поредак морали да буду синоними, а они у њиховој стварној суштини не само да нису у прижељкиваној хармонији, већ се налазе у суштинском моралном и филозофском супротстављању и сукобу.²⁾ Уколико посматрамо свет у целини, има много знакова који указују да се разлике између богатих и сиромашних земаља и људи стално повећавају. Зато постоји и стално се шири све већи протест код научног и политичког јавног мњења због саме употребе термина глобализација, јер се њиме под плаштом модерне прикривају међународни, а експлоататорски односи.

1) В. Јовановић, *Дипломатија и шах – Ни конфронтација ни капитулација*, ЈП Службени гласник, Београд, 2011.

2) В. Јовановић, нав. дело.

У својим основним аспектима теорија глобализације се надовезује на теорију модернизације, која је настала после Другог светског рата упоредо са деколонизацијом бивших колонија. Опасност од продора комунизма у новонасталим околностима у земљама трећег света је требало отклонити тако што је тек деколонизирани земље требало усмерити да крену модернизацијским путем, тј. путем којим су одавно кренуле земље на Западу, посебно САД као најуспешнији модел развоја. Распад колонијалних империја у Африци, Азији и Јужној Америци тада је, без сумње, изазвао интензивна трагања за новим и адекватним друштвеним, економским и политичким решењима, што је упоредо утицало да на светској политичкој сцени отпочне борба за утицај и превласт над земљама трећег света.

Глобализација ни до данас у научној и друштвеној теорији није добила јединствено општеприхваћено значење и када од 80-тих година XX века доживљава ренесансу, она се *de facto* надовезује на теорију модернизације.

Данас, да кажемо, глобализацијска инвазија је узела у тој мери маха да се сматра да је она постала таква неминовност, чијој агресији је неопходно да се склањају са пута сви државни и међународни субјекти. Тако ни легитимитет, народи и националне државе више не треба да траже на традиционалним демократским изворима, већ у међународним центрима нове економске и политичке моћи. У којој мери је овај тренд информативно-пропагандно ојачан, показују и ове речи Сергеја Кара-Мурзе „да вера у мистичну снагу противника паралише вољу за отпором“.³⁾ Глобализација се до сада ни приближно није остварила као планетарни пројекат, између осталог, и због тога што „Глобализација није никаква хомогенизација света, зарад општих интереса човечанства, већ начин којим доминантне заједнице, пре свега финансијски доминантне, намећу своју моћ и утицај слабијим нацијама смањењем или елиминацијом националног суверенитета, пре свега у сфери финансијског тржишта“.⁴⁾

Мада и нови неолиберални капитализам највише тежи слободи, наравно слободи тржишта, слобода ипак као историјска и цивилизацијска тековина, индивидуалне и националне слободе, потуњено се настоји да оду у музеј старина. Глобализација не до-

3) С. Кара-Мурза, *Манипулација свеићу*, књ. 1, Преводилачка радионица Росић, „Никола Пашић“, Београд, 2008, стр. 12.

4) Ђ. Бодрожкић, „Глобализам и национални суверенитет“, у зборнику радова З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 21.

приноси развоју слабијих економија, већ сталном увећању разлике између богатих и сиромашних. Због тога велики отпори коришћењу и самог термина глобализација, јер по њима он сакрива саму прикривену суштину међународне економске експлоатације. Данас у свету постоје многи региони и целе државе, које немају никакве шансе да се у догледно време извуку из финансијске кризе.⁵⁾ Сиромаштво и социјално пропадање за последицу имају потпуну политичку маргинализацију и културну декаденцију. Како уопште може бити уистину слободних људи у апсолутном сиромаштву и у поробљеној неоколонијалној држави.⁶⁾

У глобализацијским процесима је веома брзо превладао глобализам, а неолиберални концепт глобализације је однео превагу над еманципаторским.⁷⁾ Треба да знамо да независно од свих слабости бивших социјалистичких режима, глобализација и продор транснационалних компанија је био немогућ док су се развијала два независна сектора светске привреде – социјалистички и капиталистички. Транснационалне компаније (ТНК) као економски геополитички субјекат је незаобилазан у најзначајнијим светским дешавањима XXI века. То је и легализовано 2000-године када је објављен „Глобални споразум Уједињених нација“ (УН), који је потписан од Кофи Анана, а којим је признато право транснационалним корпорацијама да се баве (гео)политиком. „Моћ транснационалних корпорација је окончала индустријску фазу“.⁸⁾

Колика је и данас концентрација финансијске моћи транснационалних корпорација на Западу и свету уопште, говори и ова опсервација Зорана Милошевића – „Према резултатима истраживања Швајцарског федералног технолошког универзитета 90% корпорацијског дохотка глобалне економије кроз различите форме слије се у само 300 транс-националних корпорација при чему 60% дохотка отпада на финансијске корпорације“.⁹⁾

Глобализација је превасходно економски процес, а тек онда културни, политички, информативни и др. Појам национална економија се обесмишљава, тј. губи смисао у свету транснационалних

5) А. С. Панарин, *Савремени рат као борба богатих против сиромашних*, Нова Европа, Evro Giunti, Београд, 2007, стр. 24-25.

6) А. Зиновјев, *Запад: феномен западњаштва*, Наш дом, Београд, 2002, стр. 83.

7) А. В. Митрофанова, „Криза националне државе у епохи глобализације“, Национални интерес, 1/2012, Београд, 2012, стр. 20-21.

8) З. Милошевић, „Транснационалне корпорације и држава“, у зборнику радова З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 101.

9) З. Милошевић, нав. дело, стр. 106.

компанија, с обзиром да је све мање повезана са државом-нацијом као и потребама њених грађана. Транснационалне корпорације, иначе, што је и за очекивати, размештају њихову робу и пласирају њихове производе увек тамо где је за њих најпрофитабилније, ту нема никакве толеранције и милости. Момир Булатовић у његовој књизи *Економија и демократија* илуструје монопол компанија на светском тржишту на основу писања часописа *Економист* и каже: „Часопис Економист објавио је да пет предузећа управља са више од 50% светског тржишта у следећим индустријама: индустрији трајних потрошних добара, аутомобилској, електроенергетској, електронској и индустрији челика. По истом извору пет фирми контролише преко 40% глобалног тржишта нафте, персоналних рачунара и медија“.¹⁰⁾ Када компаније поседују тако велику моћ оне не настоје само да је и даље увећају, већ настоје да је и претворе у политичку и правну моћ, да утичу на доношење закона који обезбеђују најповољније услове за њихово пословање. Узгред, о моћи ових транснационалних центара у свету, подсетимо се, веома илустративно говори и чињеница из недавне прошлости крајем XX века, када је у процесима транзиције неолиберализам однео превагу у односу на све друге пројекте политичко-економског развоја. На овај начин тријумф неолибералне стратегије с трагичном неокOLONИЈАЛНОМ конотацијом проширио је зону свог утицаја из Латинске Америке на Средњу и Источну Европу. После овако великих друштвених преокрета све стереотипне приче о демократији, људским правима и правној држави постају бар секундарне и губе на значају. Нови неокOLONИЈАЛНИ хегемонизам и неокOLONИЈАЛНО освајање не може се заклањати иза фасаде модерне и њених поданика.

У савременом друштву на Западу у свету глобализма новац је постао мерило вредности човека, државе, свих активности у друштву „новац је постао универзално средство, не само мерења људских активности, већ и управљања тим истим активностима како у економији тако и у другим сферама друштвеног живота“.¹¹⁾ Новац добија толико у значају да га пореди са улогом крвотока и нервног система у људском организму. Дејвид Харви истиче да неолиберализам вреднује тржишну размену као највишу етику, а друштвено добро се повећава с максимализацијом домета и учесталости тржишних трансакција.¹²⁾

10) М. Bulatović, *Ekonomija i demokratija*, Jumedija Mont, Podgorica, 2011, str. 40.

11) А. Зиновјев, *Запад: феномен западњаштва*, Наш дом, Београд, 2002, стр. 83.

12) Д. Харви, *Кратка историја неолиберализма*, Медитеран, Београд, 2012, стр. 15-16.

Међутим, данас је све више критичара неолибералног модела глобализације, који сумњају у глобалне економске истине и лидере глобалистичког покрета.¹³⁾ Све је раширеније мишљење да је неолиберални модел глобализације, као облик организације економије и целог друштва, испољио многобројна ограничења и да се он данас налази у финансијској кризи глобалног капитализма.¹⁴⁾ И врх брега глобализације, америчка економија, налази се на стакленим ногама, с обзиром да је очигледна концентрација главних актера на финансијском тржишту, што има за резултат да америчка економија постаје све више економија кризе. „У америчкој спољној политици је све мање дипломатије, а све више коришћења силе што говори о несигурностима и противречностима које изнутра изједају овај систем.“¹⁵⁾

Глобализација сигурно доминантно утиче на судбину савременог света, али је зато велики број научника у свету и у Србији који указују на раскорак теорије и идеологије глобализације, на превладавање глобалистичке у односу на еманципаторску концепцију и димензију глобализације. Тако Зоран Видојевић, који се последњих година, иначе, истакао својим научним анализама о заласку демократије на Западу, говори о прожимању и разликовању нормативног и конкретно-историјског карактера глобализације. Нормативни садржај глобализације он тумачи као процес свестраног повезивања и успостављања равноправне и плуралистичке заједнице слободних појединаца, народа и земаља у свету, у свету без тлачења, беде и насиља. Међутим, постоји и супротна наведеној, права слика глобализације у свету. По Видојевићу то су процеси конфликтног повезивања, чији конкретан садржај, облике и циљеве одређује стратегија планетаризације капитала, интереси, утицај и сила најмоћнијих корпорација и земаља, превасходно САД.¹⁶⁾

Уколико анализирамо неолиберални облик капитализма данас у свету, његове основне елементе, начин функционисања и ефекте његовог деловања, нужно закључујемо да је реч о савременом неоимперијализму и због тога је неутемељен, у ствари потпуно бесмислен, сваки покушај манипулације и покривања фасадом демократије. Није више само у питању антидемократско кидисање

13) Ц. Р. Сол, *Пропаст глобализма и преобликовање света*, Архипелаг, Београд, 2011, стр. 299.

14) М. Стојадиновић, „Национална држава у контексту неолиберализма и неоимперијалног концепта глобализације“, у зборнику З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

15) М. Стојадиновић, нав. дело, стр. 38.

16) З. Видојевић, *Куда води глобализација*, „Филип Вишњић“, Београд, 2005, стр. 15.

САД на земље трећег света, о чему говори Ноам Чомски,¹⁷⁾ у питању је планско, систематско и интензивно повећавање агресије чак на најближе западне сараднике у Европи. Одавно се ова супер сила, позната по немерљивом броју војних интервенција после Другог светског рата, бави својим потенцијалним непријатељима. Тако глобалне интересе САД одавно више не угрожава Латинска Америка, како су то Ајзенхауер и Труман закључили, тако и земље Варшавског пакта, који више не постоји, постоји још само Русија и амерички западни савезници. Исто тако нагомилани социјални и економски проблеми све се мање могу решавати интервенционистичком политиком, тешко је сачувати и старе границе империјалног разграничења, а маневарски простор се сужава и постаје све конфликтнији за овакво деловање. Осим Латинске Америке, поље бунта и социјалног барута се шири светом, тако осим Русије и НР Кина не представља више само економског горостаса, већ и не прихвата никакве и било с киме међународне разговоре са позиције силе.

ДЕСУВЕРЕНИЗАЦИЈА И ДЕЗИНТЕГРАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ДРЖАВА И НАЦИОНАЛНИХ ЕКОНОМИЈА

Продор глобализације у свету изазвао је многобројне промене, превасходно, у карактеру националне економије и државе. Држава постаје пропусна уопште, посебно пропусна за продор роба и капитала, држава постаје мини држава са тенденцијом смањивања суверенитета, све мање социјална, а више правна држава. Право добија основну функцију управо тенденцијама глобализације, ступањем транснационалних корпорација на ново тле. Тако је идеја правне државе доживела ренесансу у времену великих транзиционих промена крајем 80-тих година, тј. крајем XX века.

И поред велике халабуке у земљама транзиције око правне државе, национална држава се у условима глобализације нашла на посебним и великим искушењима, јер њен легитимитет и легалитет нису нападнути овог пута споља него изнутра. Јер, подсетимо се, држава која губи сопствену сувереност аутоматски губи и полуге своје економске, финансијске и социјалне моћи, постаје посебно подложна корумпираности власти, криминализацији друштва и анархији. Онда када наступе немоћ државе, њена перманентна криза, посебно беда и сиромаштво широких социјалних слојева,

17) Н. Чомски, *Година 501 – конквиста се наставља*, Светови, Нови Сад, 1998, стр. 44.

приче о правној држави, најблаже речено, се потискују и маргинализују.

Савремени неолиберализам је похлепни и егоистички капитализам, који врши денационализацију државе. Он то чини путем серије краткорочних мера стабилизације, дубоких структуралних промена, са циљем експанзије нових тржишних норми, смањивањем улоге државе у новим условима, што значи дерегулацијом, либерализацијом тржишта и приватизацијом.¹⁸⁾ Једна од раширених илузија из претходног периода друштвеног развоја је да слаба економија и сиромашно и ослабљено друштво производе јаку државу, јер процес развоја глобализације данас у свету је недвосмислено показао неутемељеност оваквог научног размишљања.¹⁹⁾ Због тога је у размишљањима о правној држави, неовисно о ком историјском периоду развоја се ради, имати у виду закључивање Горана Марковића да „Теоријско одређење појма правне државе у себи садржи елементе историјске етапе у којој је настао и оне класе у чијем је интересу установљен“²⁰⁾. У савременим процесима глобализације богате економске енклаве најчешће настоје да у глобалну економију наступају директно и да заобиђу центар сопствене суверене државе, што има за последицу не само њену дезинтеграцију него и трансформацију као аутохтоне јединице и економског субјекта. На овај начин уједно се нарушава ауторитет државе и умањује њена улога у међународним односима.

Велики број националних држава се данас налази у услови-ма перманентне кризе, а државна криза је пре свега криза државне суверености. „Националне државе су изгубиле моћ, јер се појавио нови играч – транснационалне корпорације (полу)тајна друштва и (затворени) клубови и међународна бирократија“²¹⁾

Данас на почетку XXI века дошло је друго време, време глобализације и глобализма, време кад финансијске олигархије и транснационалне компаније не бирају средства и све су агресивније у њиховим плановима да остваре своје економске интересе, разарујући националне државе и споља и изнутра, вршећи њихову десуверенизацију. На сцену је ступио евроатлантски транснационални корпорацијски империјализам.

18) Р. Ес, *Спонтани хаос – Економија у доба вукова*, Чигоја, Београд, 2010.

19) Р. Купер, *Распад нација*, Филип Вишњић, Београд, 2007.

20) G. Marković, „Preispitivanje pravne države“, u zborniku J. Trkulja (priredio), *Država i tranzicija*, Kikindski dijalozi, Kikinda, 2005, str. 48.

21) З. Милошевић, „Транснационалне корпорације држава“, у З. Милошевић, Ж. Ђурић, (приредили), *(Дез)интеграција држава и национални идентитет на почетку 21. века*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 101.

Новим светским финансијским олигархијама сметају баријере као што су нације и националне државе, зато што њима сметају све препреке које стоје на путу транснационалних корпорација. Процеси десуверенизације савремених држава нису праволинијски ни симплификовани, и они се остварују путем различитих модела и метода и ширењем и сужавањем државних простора. Др Владан Станковић сматра да процеси десуверенизације савремених држава могу да се одвијају путем дезинтеграције државе, али и кроз интеграцију у нове надржавне творевине.²²⁾ У процесима дезинтеграције и национална и вишенационална држава се дезинтегришу и распадају. Насупрот оваквим и сличним политичким и државним појавама, у стварности постоје тенденције интегрисања у надржавне форме регионалног и ширег карактера.

Било да је реч о дезинтеграцији држава различитог облика државног уређења или интеграцији држава у надржавне творевине, резултат је исти десуверенизација државе са смањењем већим или мањим њених суверенистичких потенцијала или о добровољном избору на пренос државних компетенција и надлежности на надржавне заједнице ширег светског карактера. Десуверенизација државе се по Станковићу у значајној мери спроводи и правним средствима путем доношења нових правних аката (устава и закона), делегација, преношењем надлежности са виших на ниже правне инстанце, проширивањем обима људских права итд. Када је реч о економским начинима десуверенизације, они се, углавном, спроводе мерама економске политике. Као главни економски инструмент десуверенизације савремених држава Станковић истиче начела Вашингтонског споразума, на основу ММФ и Светска банка одређују услове сарадње и међународне финансијске помоћи земљама у развоју.²³⁾ У овој његовој научној анализи о десуверенизацији држава и нација он говори о друштвено-идентитетском моделу. Посебно о комплексности карактера и значају националног идентитета и његовој променљивости у савременој историји, посебно, у условима глобализације.

Поједини аутори уочавају метаморфозу пропадања савремене државе, која се одвија у више етапа. „Преобликовање, изоблича-

22) В. Станковић, „Начини десуверенизације савремених држава/нација – политички, правни, економски и друштвени приступи“, у З. Милошевић, Ж. Ђурић, *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр.53-66.

23) Ј. Душанић, *Washington Consensus – Кодификовани програм економског неоколонијализма*, Нова Европа, Београд, 2007.

вање и изопачавање држава означава динамичку и статичку, процесну и структурну слабост“²⁴⁾

Држава која се налази на удару глобализације није само у перманентној кризи, већ се у њој дешавају многобројне промене, од посебног су значаја оне које се односе на положаје грађанина и државе. Настаје и развија се плуралистичка лојалност код грађанина, који више није лојалан само сопственој држави него и корпорацијама, невладиним организацијама, етничким и религиозним заједницама итд. Можемо рећи да у условима глобализације није само реч о кризи малих националних држава, већ на почетку XXI века криза државе постаје општа појава: „Постојеће вишенационалне државе су на удару из четири правца: људска права, права националних мањина, право нације на сопствену државу, нови стари идентитети“²⁵⁾. Велике и моћне државе на Западу такође нису изузете од етнодезинтеграционих изазова и економских криза, које универзално утичу на опште стање у држави, као и њен положај у међународним односима. Посебно је значајно истаћи да ове државе на Западу и поред велике политичке и економске и војне моћи нису успеле да превладају сепаратистичке дезинтеграционе тенденције, које још од ранијих времена постоје на њиховом државном тлу „попут старих и добро познатих случајева Баскије, Северне Ирске и Квебека, те неких других оживљених дезинтеграционих жаришта као што су то на пример етно-језичке поделе у Белгији, онда случај Каталоније, Шкотске, чак и Француске, па домородачке популације Аустралије, САД и Канаде, све до најновијих примера дезинтеграционих тенденција Тексаса, Аљаске или региона Венето у Италији“²⁶⁾.

Неолиберални модел глобализације као доминантни тренд на почетку XXI века у свету ретроактивно је деловао и на сам брег глобализма. Тако се САД данас налазе у фази глобалног финансијског капитализма, што значи да су главни економски и политички субјекти концентрисани на финансијском тржишту, што по многим научницима представља један од главних фактора који производе економску кризу. Услед чега главни економски проблем америчког

24) М. Кнежевић, „Слабљење, изобличење и разарање државе“, у зборнику З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 177.

25) З. Аврамовић, „Национални идентитети ће разграђивати вишенационалне државе“, у зборнику З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 273.

26) А. Мировић, „Интеграција и дезинтеграција као паралелни процеси савремене глобализације“, у зборнику З. Милошевић, Ж. Ђурић (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 67.

друштва постају штампање новца и фабрике за производњу наоружања²⁷⁾. Дубока економска криза чак и најмоћније „суперсиле“, која је непосредан резултат противречности неолибералног облика глобализације, производи нервозу у водећим неолибералним елитама и најалост све већу ратну психозу. Настаје стање у међународним односима у коме се све више доводи у питање светски мир, настају нови глобалистички изазови, који прете да доведу до глобалних конфликта.

Независно од тога да ли се ради о дезинтеграцији или интеграцији, разарању државе изнутра или споља, да ли се ради само о њеном политичком, правном или економском разарању, увек је у питању главни атрибут сваке не само националне државе, њена сувереност. Нема сумње да многи индикатори указују да националну државу и у будућности очекују многа искушења и изазови, глобалистичка идеја о светској држави је мало остварљива. На тај аспект процеса интеграција указао је још Карл Шмит (*Karl Schmidt*) када је упозорио да када би се нека светска држава, која би обухватала читаву Земљу могла успоставити, она не би представљала политичко јединство, што значи да не би била легитимна држава.²⁸⁾ Глобализација, посебно глобализам, води подривању суверенитета државе, који проистиче из суверенитета народа, само што данас одлуке које се тичу живота народа и становништва државе, све се мање доносе на изборима и њих не доносе изабрани представници, већ се политичке одлуке доносе споља, доносе их отуђени центри финансијске и политичке моћи.

Глобализација је превасходно економски процес, а тек онда политички, културни, итд., из чега јасно проистиче да је главна мета глобалистичке експанзије национална економија. И сам појам „национална економија“ губи свој основни смисао и значење, јер је тенденција да национална економија буде све мање повезана са државом – нацијом и основним потребама њених грађана. Главни економски субјекат постају транснационалне компаније (ТНК), којима на путу стоји све мање међународних препрека, које размештају њихову производњу и пласирају њихове производе искључиво где је за њих најпогодније и најпрофитабилније.

У условима када се богати крајеви углавном опредељују за глобалну економију и настоје да заобиђу сопствену државу, национална држава се дезинтегрише или чак потпуно распада као

27) М. Стојадиновић, нав. дело, стр. 38.

28) К. Шмит, „Појам политичког“, у С. Самарцић (ур.) *Норма и одлука: Карл Шмит и његови критичари*, „Филип Вишњић“, Београд, 2001, стр. 38-39.

економска јединица. Ови процеси немају много везе са модернизацијом, јер је права модернизација једино била могућа док је за основног субјекта међународне економије функционисала суверена национална држава. Нема сумње, да савремени процеси глобализације одузимају сувереност и националним државама и националним економијама. Једино заступници и заговорници неолибералног пројекта данашње стање у светској економији гледају са оптимизмом, иако су односи објективно такви да они који су богати и економски развијени постају још богатији, док сиромашни и заостали региони пропадају и бивају заборављени. Данас у свету постоје чак цели региони и националне државе, који немају ни најмање шансе да у блиској перспективи привуку стране инвестиције и направе радикалнији искорак из тешке економске ситуације у којој се налазе. Као ретка, евентуална алтернатива излаза из глобалистичког ћорсокака помиње се обједињавање територијално блиских и релативно слично развијених суверених држава, али овај процес споро тече и наилази на многобројне блокаде.

Не представља никакву утеху, поготово путоказ изласка из кризе, чињеница да глобализација и глобализам нису увек и потпуно под контролом најмоћнијих финансијских центара на Западу, већ да се тамо у одређеним околностима јављају депресивни региони, који временом постају места политичке нестабилности. Историја глобализације показује се не само на трагичном примеру латиноамеричког континента, примећује др Момир Булатовић, као хронологија ужасног бесмисла, суровости и пљачки, а тим поводом закључује: „Када се сазна колико је људи морало да буде у затвору да би цијене биле слободне. Колико је отмица, мучења и убистава извршено како би капитал имао несметан проток“.²⁹⁾

Ноам Чомски (*Noam Chomsky*), годинама у свету један од водећих интелектуалаца, није случајно поручио политичком и јавном мњењу Србије: „Србија треба да учи од Латинске Америке и да се окрене својој историји.“³⁰⁾ Немерљива је и незауостављива воља народа који живи на овом континенту да прекине пљачку њихових држава и да рашчисти са сиромаштвом „које га прати као неко давно проклетство“.³¹⁾ Ето због чега је Ноам Чомски оптимиста.

Колика је мера десуверенизације једне националне државе данас показује и опажање Момира Булатовића да мада је ММФ

29) М. Булатовић, *Економија и демократија – Држати главу изнад*, Јумедиа Монт, д.о.о., Подгорица, 2011, стр. 60.

30) Н. Чомски, „Печат“, бр. 150, Београд, 2011.

31) М. Булатовић, *nav. delo*, стр. 60.

потпуно обесмислио изборни процес и вољу грађана, још увек није доставио и списак забрањених питања, питања о којима бирачи немају права да одлучују.³²⁾

Старим ентитетима држава, национална економија, култура, итд., у савременим условима, у условима глобализације не одузимају се само атрибути суверености, већ губе своја изворна основна значења и смисао. Тенденције продора мултинационалних компанија данас у свету узеле су у тој мери маха да никакав пандан ни препреку не представљају владе појединих, чак најбогатијих и најмоћнијих држава света. У савременим процесима глобализације одузима се право свакој националној држави да уноси рестрикције и ограничења на свом тржишту. Уколико би она по својој вољи ипак покушала то да ради, прекршила би Вашингтонски консензус и посебне споразуме у оквиру Светске трговинске организације (СТО).

УТИЦАЈ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ НА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ

Способност сваке државе да се заштити од спољњег и унутрашњег непријатеља пре свега зависи од њене моћи, да би њена моћ преваходно била лимитирана нивоом и врстама њене суверености. Национална безбедност, један од најзначајнијих услова опстанка сваке државе, али у савременим условима светске глобализације национална безбедност није и довољан услов њеног опстанка. Недостатак реалне моћи државе ствара стање и услове за анархију и општу криминализацију друштва, самим тим за разарање државе изнутра.

У основне вредности сваке модерне државе спадају: сувереност, територијална целокупност, независност, уставни поредак, људска права и слободе, итд. Када су под налетима транснационалних компанија држава и економија у тој мери десуверенизоване, како и у којој мери стратегија националне безбедности може да осигура заштиту темељних и трајних вредности државе и друштва. Национална безбедност данас доживљава многобројне метаморфозе да чак и безбедносна функција, функција унутрашње безбедности, која треба да обезбеди обавезујући карактер одлука и норми које производи политички систем, доводи се у питање, јер између унутрашње и спољне националне безбедности увек постоји непосредна веза, а значајне политичке системске одлуке доносе

32) М. Bulatović, isto.

се у међународним центрима финансијске моћи. Корумпиране и поданичке владе представљају веома лоше савезнике њиховим народима и националним државама.

Данас је геополитика у тој мери променила своје изворно значење да представља империјални замах субјеката глобалне светске моћи, нове експанзионе планове, геополитичке завере (криптополитику) и надолазећа геополитичка жаришта.

Управо у времену глобализације догодиле су се многобројне географске – политичке промене на балканском и јужнословенском тлу крајем прошлог века. Наравно, геополитичка футурологија и ступа на сцену баш онда када се државне границе доводе у питање и са њима државна сувереност, тј. када не само поједини државни и регионални простори, већ и цели континенти постају подложни прекрајању и преобликовању.

Стратегија (грчко порекло од речи *stratos* – војска и *agein* – вођство) империјалних центара моћи данас на Западу не прихвата изворне демократске принципе, поготово аутентичне националне демократске отпоре и политичку диференцијацију, она је оптерећена насилним монизмом, асимилацијом и хегемонизмом.

Десуверенизација држава и неповољан развој међународних односа у свету, не само да у савременом периоду нису заобишли Балкан, већ су, напротив, као ретко у ком делу света, овде изражени. Центри политичке и финансијске моћи на Западу прогласили су Балкан искључивом сфером свог утицаја и углавном се понашају као апсолутни господари.³³⁾ Потпуно је неравноправном третману данас када се ради о евроинтеграцијама и притисцима различите врсте изложен српски народ, од кога се тражи да прихвати све диктате са Запада, сопствену денацификацију и губитак своје духовне, културне, националне и државне колевке Косова и Метохије.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Око глобализације постоје многобројне дилеме као нпр. да ли она представља стари или савремени процес, стварност или утопију да ли глобализација доноси прогрес националној држави и шта се дешава са институцијама државе. Чињеница је да је неолиберални капитализам изазвао пометњу – хаотично стање у многим областима од значаја за националну државу па тако и на област

33) Ј. Марковић, *Дипломатија и шах – Ни конфронтација ни капитулација*, Национални интерес, год. VIII, vol 13, No 1/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 186.

политике и система националне безбедности које су уско везане за привреду државе за глобалну привреду и политику.

Ново у глобализацији је да она представља појам надтериторијалности тј. да су на сцени различити процеси и феномени који се дешавају изван националне државе и које једна држава сама најчешће не може да реши (климатске промене, међународни тероризам, економска криза итд.). Међутим, постоје и апсурди до којих глобализација доводи. Уместо да су људи и државе богатији дошло је до настанка економске кризе а само мали број људи је постао још богатији. Из овога произилази да се глобализација дешава само на одређеним нивоима, а доноси корист само онима који су ту причу пласирали. Тако глобално посматрано државе које су богате природним богатствима нису најразвијеније нити у њима влада демократија и слобода у најширем појмовном одређењу исте. За протагонисте глобализма и глобализације су од стратешког значаја нафта, геостратешки положај неке државе итд. што утиче на безбедност мањих држава.

Методологија остваривања тих глобалних циљева је различита, од директног мешања у унутрашњу политику суверене државе до оружане агресије, до десуверенизације и дезинтеграције националне државе.

Дакле, парадоксално је да глобализација чија су начела одрживи развој и очување друштвених вредности квалитета живота директно се супротставља развоју друштва и држава и доводи до њиховог сиромашења и деструкције.

Са аспекта националне државе тј. Републике Србије, не може се говорити о општем развоју државе већ о борби за њен опстанак. Звучи драматично, али је то чињеница.

У суштини одрживост сваке државе, па тако и Републике Србије се може посматрати кроз 4 димензије: еколошка, економска, социо-културолошка и демократске одрживости – што све чини и важне параметре за одређивање стања националне безбедности државе. Са аспекта националне безбедности свакако је интересантна економска одрживост. Србија увози и храну и енергију, а има услове да исто сама то производи без увоза (можда не 100 %, али свакако би се смањила спољна задуженост и зависност земље из иностранства).

Због сукоба интереса носиоци политичке власти у националним државама могу бити учесници процеса који урушава димензије националне одрживости система националне безбедности. Разлог су мито од глобалиста и њихових интереса, а са друге стране

имамо реторику националног развоја. Због тежње капитализма за профитом националне економије и друштво сиромаше. Дакле, јавља се велика неравнотежа тј. нестабилно стање безбедности.

Да би се разрешили настали проблеми примењују се програмски структуралног прилагођавања, а услове одређују Светска банка, ММФ и СТО – позната тројка. Ова тројка до изражаја долази од 70-тих година када се први пут јавља криза са нафтом, а са друге стране велики прогрес у државама (Земље ОПЕК-а казнили САД због подршке Израела) када је ММФ платила дуг земаља ОПЕК-а и од тада се створила неравнотежа међу државама. Данас, тако, само на нивоу ЕУ привредно јаке државе у великом обиму субвенционисху производњу хране док се другим државама намећу разни услови у том смислу који су контрапродуктивни производњи хране, али и других важних производа.

Глобализација тако директно утиче и на животну средину у националним државама, али и на глобалном нивоу због чега се већ осећају трајне последице и све више долази до отвореног супротстављања тим глобалним токовима.

Негативни утицаји глобализације довели су до стереотипних етикетања њених критичара. Ствара се алтер глобализацијски покрет који доводи до даље дестабилизације односа међу државама, тј. до погоршања стања безбедности у и међу националним државама. Значајно је да се та нестабилност осећа на нивоу локалне самоуправе, што директно дотиче и грађане (цена хране, цена превоза, опреме војске и полиције, система школства итд.). У новије време чак се покушава са прекрајањем историјских чињеница, улоге појединих држава у II светском рату. Настоји се успоставити нова парадигма вредности у различитим областима јављају се корпорације и жеља за корпорацијским профитом на уштрб грађана.

Дакле, уместо да се трка одвија у смислу бољитка живота људи, чувања животне средине, енергената, итд. ради се супротно. Све мањи број корпорација заузима важно место у областима од значаја за живот људи чиме се ствара нестабилно стање безбедности. Такође, настоји се створити и једна наднационална безбедност која има не ретко супротне интересе у односу на систем националне безбедности националних држава (нпр. укинута обавезно служење војног рока, укинут наставни предмет Одбрана и заштита на свим нивоима уочи агресије на СРЈ, данас не постојање цивилне заштите, итд.). С друге стране, инсистирање на учешћу у мировним акцијама широм света, изградња националног система безбедности по туђим стандардима који често захтевају велика али непотребна улагања у тај систем, итд.

Овде се уочава још један проблем, а који се огледа у чињеници да политичке елите често иду и корак даље у „изградњи“ националног система безбедности, а циљ такве делатности је познат само политичким лидерима. Због тога се све чешће не само у једној држави дешавају и доживљавају политичке катарзе, политичке смене, политичка удруживања, итд. Што доприноси даљем, најчешће погоршавању стања безбедности и међу државама.

Глобализација је представљала прогресиван свеобухватан процес све док у њеним тенденцијама није потпуно овладао неолиберални концепт глобализације и глобализма. Транснационалне корпорације као најмоћнији економски субјекти у свету, који имају такву моћ да руше све пред собом, су добиле нови замах 2.000-те године, када је генерални секретар ОУН Кофи Анан потписао уговор којим је признато право транснационалним компанијама да се баве (гео)политиком. Глобализација је у својој основи, превасходно, економски процес, а тек онда (гео)политички, културни, информативни и др.

Данас је све више критичара неолибералног пројекта глобализације, глобалних животних истина и индивидуалних и колективних лидера глобалистичког покрета. Без икакве сумње неолиберални модел глобализације је по својим основним елементима израстао у савремени империјализам, а постала је бесмислена свака фасада и манипулација са демократијом, људским правима и међународним правом. Неолиберални концепт глобализације као доминантни неоимперијални пројекат на економском пољу постаје стожер економске кризе на социјалном нивоу, систем за производњу и увећање социјалних разлика, а на државном и међународном тренд за десуверенизацију држава и прекрајања државних територија. Прелазак с монополарног на биполарни свет представља услов свих услова новом преображају светске заједнице, који би је извео из дубоке и свеобухватне кризе и знатно допринео стабилности стања безбедности, Републике Србије, односно националних држава али и на нивоу међународне заједнице.

ЛИТЕРАТУРА

Аврамовић, З., „Национални идентитети ће разграђивати вишенационалне државе“, у зборнику Милошевић, З., Ђурић, Ж. (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

- Бодрожкић, Ђ., „Глобализам и национални суверенитет“, у зборнику радова Милошевић, З., Ђурић, Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Bulatović, M., *Ekonomija i demokratija – Držati glavu iznad, Jumedia Mont, d.o.o.*, Podgorica, 2011.
- Видојевић, З., *Куда води глобализација*, „Филип Вишњић“, Београд, 2005.
- Душанић, Ј., *Washington Consensus – Кодификовани програм економског неоколонијализма*, Нова Европа, Београд, 2007.
- Ес, Р., *Спонтани хаос – Економија у доба вукова*, Чигоја, Београд, 2010.
- Зиновјев, А., *Запад: феномен западњаинства*, Наш дом, Београд, 2002.
- Јовановић, В., *Дипломатија и шах – Ни конфронтација ни капитулација*, ЈП Службени гласник, Београд, 2011.
- Кара-Мурза, С., *Манипулација свеићу*, књ. 1, Преводилачка радионица Росић, „Никола Пашић“, Београд, 2008.
- Кнежевић, М., „Слабење, изобличење и разарање државе“, у зборнику Милошевић, З., Ђурић Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Купер, Р., *Распад нација*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
- Marković, G., „Preispitivanja pravne države“, u zborniku Trkulja, J., (priredio), *Država i tranzicija, Kikindski dijalozi, Kikinda*, 2005.
- Марковић, Ј., *Дипломатија и шах – Ни конфронтација ни капитулација*, Национални интерес, год. VIII, vol 13, No 1/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Милошевић, З., „Транснационалне корпорације држава“, у Милошевић, З., Ђурић, Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и национални идентитет на почетку 21. века*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Мировић, А., „Интеграција и дезинтеграција као паралелни процеси савремене глобализације“, у зборнику Милошевић, З., Ђурић, Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Митрофанова, А. В., „Криза националне државе у епохи глобализације“, Национални интерес, 1/2012, Београд, 2012.
- Панарин, А. С., *Савремени рат као борба богатих против сиромашних*, Нова Европа, Evro Giunti, Београд, 2007.
- Сол, Џ. Р., *Пропаст глобализма и преобликовање света*, Архипелаг, Београд, 2011.
- Станковић, В., „Начини десуверенизације савремених држава/нација – политички, правни, економски и друштвени приступи“, у Милошевић, З., Ђурић, Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Стојадиновић, М., „Национална држава у контексту неолиберализма и неомперијалног концепта глобализације“, у зборнику Милошевић, З., Ђурић, Ж., (приредили), *(Дез)интеграција држава и идентитет*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

Харви, Д., *Кратка историја неолиберализма*, Медитеран, Београд, 2012.

Чомски, Н., *Година 501 – конквиста се наставља*, Светови, Нови Сад, 1998.

Чомски, Н., „Печат“, бр. 150, Београд, 2011.

Шмит, К., „Појам политичког“, у Самарџић, С., (ур.) *Норма и одлука: Карл Шмит и његови критичари*, „Филип Вишњић“, Београд, 2001.

Goran Budzak, Mile Rakic

SUSTAINABILITY OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN REPUBLIC OF SERBIA UNDER GLOBALISATION CONDITIONS

Resume

Globalisation as a neo-imperial concept in small states, including the Republic of Serbia, is becoming the heart of the crisis in social, political, security and other fields, as well as the initiator of endangering democracy, social stratification at the national and international levels. Globalisation at national and international levels is a trend of seizing sovereignty and the redrawing of state territory. Only the above-mentioned circumstances and characteristics are sufficient indicators to illustrate the cause and course of the present multidimensional crisis in the Republic of Serbia in different areas with its major or minor consequences. By using the method of comparative analysis of the documents content in the of constitutional and political practices, authors point to the fact that a large number of nation-states, including the Republic of Serbia, are in a state of permanent threat. The state is being destroyed by the influence of globalism and globalization in different ways. The qualitative analysis shows that in the Republic of Serbia constitutional provisions are overrun, especially regarding issues of sovereignty and national security. The Republic of Serbia for now resists the policy efforts of the great powers. Many indicators show that Serbia as a nation-state has no place in a museum of antiquities yet.

Key words: nation state, Republic of Serbia, sovereignty, capacity, endangering, desintegration, globalisation, globalism

* Овај рад је примљен 05. марта 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

Марко Б. Тмушић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Милан М. Кеџман

Пета економска школа „Раковица“, Београд

РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Сажетак

Порески систем опредељује ефикасност јавних финансија и њихов економски значај, посебно у погледу оптималног опорезивања. Са тог аспекта, све више се говори о правичности, ефикасности и једноставности које морају бити најзначајније одлике савремених пореских система. Због тога, данас су присутне бројне промене у већини савремених пореских система. И у Србији се све више говори о реформама пореског система, које морају представљати значајан сегмент укупних реформи њених јавних финансија. Пажња је усмерена на анализу стања и реформи пореза на доходак грађана и доприноса за социјално осигурање, пореза на добит правних лица и пореза на имовину. Стање прихода од различитих пореских облика у Србији је представљено уз упоредни приказ прихода од истих пореских облика у земљама чланицама Европске Уније.

Кључне речи: порески системи, пореска реформа у Србији, порез на доходак грађана, доприноси за обавезно социјално осигурање, порез на добит правних лица, порези на имовину, перспективе реформи

УВОД

Последњих неколико година пореских системи земаља чланица ЕУ су стално изложени одређеним променама које су последица трагања за одрживим системима јавних финансија. Наиме, као суштински важне чињенице које иду у прилог наведеног трагања се могу установити, високи фискални дефицит и неодржив јавни дуг. И у Србији, већ дужи временски период постоји проблем у јавним финансијама, конкретније, говорећи о појединостима, проблем високог фискалног дефицита који се финансира доминантно задуживањем.

Циљ сваке пореске реформе је повећање једноставности, правичности и ефикасности пореског система. Значајно питање реформи пореског система, које је веома присутно у научној јавности, јесте и питање тренутка у коме треба започети са пореским реформама. Поред низа економских предуслова, важан сегмент пореских реформи јесте и постојање адекватних политичких предуслова. Када се говори о политичким предиспозицијама пореских реформи, најчешће се истичу мотиви са којих се у реформи полази. Тачније, говори се о подстицајима пореских реформи. Бројни радови су написани на тему политичких мотива пореских реформи¹⁾, али с обзиром на тему, овде ће првенствено бити речи о економским основама и економским подстицајима пореских реформи, без намере да се умањи значај политичких чинилаца. Сходно томе, наводи се само неодрживи раст јавног дуга, те све неусклађенији однос између централне и локалних власти, у погледу прерасподеле прихода, као најчешће помињани узроци реформи пореског система Србије у последњих неколико година. Такође, као веома важан разлог реформи пореског система Србије, у раду се наглашава и њихов значај за повећање запослености и раста инвестиција, насталог као последица смањења пореског оптерећена и поједностављивања пореских процедура.²⁾ Поред економских, сматра се да је главни политички мотив реформи пореског система Србије, његово усклађивање са пореским системом ЕУ.

1) Види Alberto Alesina et al, „Why is fiscal policy often procyclical?“, *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 2008., pp. 1006–1036.; Alberto Alesina, Roubini Nouriel, „Political Cycles in OECD economies“, *The Review of Economic Studies*, 59(4), 1992., pp. 663-668.

2) Порески систем сваке земље представља део њеног институционалног оквира на коме се заснива привредни развој. О важности институција за ток и карактер реформи, у које спадају и пореске реформе, видети: Марко Б. Тмушић, „Институционалне основе новог модела привредног развоја Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 4, год. 21, vol. 46, Београд, 2014, стр. 287 – 304.

Рад је структуриран у три дела. У првом делу рада даје се кратак осврт на теоријске основе оптималног опорезивања који представља „средиште“ ефикасног пореског система. Разматра се кратко и проблем дизајнирања пореског система. Другим делом рада су обухваћене, уз истицање стања, актуелне пореске реформе у пореском систему земаља чланица ЕУ у оквиру којих се даје и кратак приказ најважнијих пореских измена у пореским системима. У трећем делу рада, презентован је порески систем Србије, навођењем важећих решења. Уз наглашена постојећа решења, сучељавају се и позитивни сегменти пореских промена, са одређеним недостацима и ограничењима истих. Одлике пореског система Србије се посматрају кроз неколико најзначајнијих пореских закона, и то Закона о порезу на доходак грађана, Закона о порезу на добит правних лица, Закона о порезу на имовину и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

1. КРАТАК ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ НА ДИЗАЈН ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

У научној полемици много је супротстављених ставова, гледишта и полемика које се односе на дизајн пореског система.³⁾

Увидима у пореске системе земаља широм света, видно је да се промене дешавају често у већини земаља. У неким земљама се ради о стандардним променама које су настајале из потреба времена и различитих ситуација, а у некима се може уочити и мноштво значајних и корених промена пореског система које су имплицитне не само макроекономским стањима већ и општим политичким, повезаним са настајањима/нестајањима одређених држава и променама система којих су их карактерисали. Предмети сталних истраживања и анализа, како теоријских, тако и емпиријских су критеријуми за оцену пореског система. Доминантно питање које се стално поставља са пратећом различитом аргументацијом се тиче правичности пореских система. Истраживањима и оптималним дизајнирањем пореског система су се бавили бројни аутори током развоја и опште, економске науке.⁴⁾ Стандардна теорија оптимал-

3) Када се узму у обзир све наведене околности, сагледавање различитих пореских система и издвајање елемента које један порески систем треба да садржи да би задовољио теоријске критеријуме, а и да би био емпиријски релевантан, захтева посебан опрез, али и подстиче да се покуша дати такав приказ пореских система одабраних држава који ће омогућити да се разлике спознају и издвоје предности и недостаци.

4) Ретроспективу о историји фискалне доктрине па и о „адекватном опорезивању“ види Richard A. Musgrave „A Brief History of Fiscal Doctrine“ in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed.(1985), *Handbook of Public Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985, pp 16-28.

ног опорезивања претпоставља да порески систем треба да буде уређен на начин да максимизира друштвено благостање уз дати скуп постојећих ограничења.⁵⁾

И поред бројних, често оспораваних сазнања истраживача припадника супротстављених теоријских приступа у различитим временским периодима, издваја се заједничко гледиште у погледу принципа „оптималног опорезивања“, а то су: ефикасност, правичност и једноставност. Поред поменутих одлика пореског система у литератури се истиче још неколико карактеристика битних за оптималан порески систем и то: флексибилност пореског система, политичка ограничења, трошкови административирања и подстицаји за утају.⁶⁾ У општем осврту на теоријско дизајнирање пореског система, недвосмислено се у литератури наводи да је циљ идентификовати особине за добар порески систем у отвореним економијама у XXI веку. Даље и прецизније, конкретизујући „добро дизајнирање“ пореског система, у фокусу већине истраживача је изазов, на који начин уредити порески систем да обезбеди адекватан приход за буџет како би се задовољио одређени степен јавне потрошње и да исти буде такав да редистрибуција у економији државе буде ефикасна, економски и административно. Могу се наћи и бројни и већински ставови да од дизајна пореског система зависи и степен пореске евазије, као и степен једноставности и транспарентности.⁷⁾ Без обзира да ли се ради о традиционалним или савременим погледима на дизајн пореског система, као заједнички истраживачки аргументи се налазе и појмови везани за прогресивност или неутралност пореског система.⁸⁾

Током времена показало се да порески системи нису статични и да они неминовно прате промене које настају у друштвима. Порези генерално производе искривљено понашање учесника у привреди које је изазвано висином пореског оптерећења.⁹⁾ Пробле-

5) Vidi: Gregory N. Mankiw, Matthew Charles Weinzierl, and Danny Ferris Yagan, „Optimal taxation in theory and practice“, *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147-174., 2009, pp. 2-26.

6) Види: нпр. Alan J. Auerbach, „The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation“ in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed.(1985), *Handbook of Public Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985, pp. 84-110.

7) Више о томе: нпр. Mirrlees James, et al. „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684., pp. 656-661.

8) Новији рад где се чисто издвајају и кратко образлажу аргументације везане за прогресивност и неутралност пореског система је Mirrlees James, et al. „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684.

9) Решавање проблема оптималног опорезивања још од Ремзијевих основних стратегија опорезивања (1927) има за циљ свођење пореског терета на минимум уз истовремено

ми, посебно за различите реформске теоријске конструкције пореских система, проистичу из постојања неког иницијалног дизајна пореског система. Последице наслеђеног пореског уређења могу бити неповољне приликом спровођења пореске реформе.

Посматрајући измене пореских система у последњој деценији уочава се заокрет са основних пореских принципа ефикасности и правичности, хоризонталне и вертикалне, ка економској ефикасности.

Учесталост али и сложеност емпиријских и теоријских промена је израженија у време економских криза. Са високим степеном доследности, доказиво је да промене у дизајну пореских система претендују да омогуће консолидације јавних финансија. На различите динамичне промене законске регулативе којом се уређују порески системи и пре појаве текуће економске кризе, утицале су бројне и значајне политичке и/или економске интеграције, и посебно значајна, општа глобализација светске економије.

Иако се свака пореска реформа спроводи са настојањем да нови порески систем буде ефикаснији и правичнији од постојећег, неретко исте изазивају и нарушавају управо основне принципе опорезивања, ефикасност и правичност, и вертикалну и хоризонталну. Анализирајући промене пореских система запажа се да правац којим се крећу реформе пореских система није увек очигледан и јасан и да се неадекватним политичким одлукама умањују изгледи за успех пореске реформе.

2. ПРИХОДИ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕУ

Консолидација јавних финансија се, једним делом и због последица још увек актуелне економске кризе, наметнула као најважнији реформски подухват у економијама земаља широм света, па и у земљама чланицама ЕУ. Када се говори о пореским системима земаља чланица ЕУ, а поред њих и о пореским системима Норвешке и Исланда,¹⁰⁾ неопходно је дати упоредни приказ најважнијих пореских облика како би се даље могле извести одређене везе и

довољно издашне приходе за задовољење јавне потрошње. Емпиријски налази као и теорије оптималног опорезивања деценијама показују да је постизање изреченог изузетно компликовано. Посебно су мали изгледи да се нађе општи и универзалан модел опорезивања који би практично био примењив у различитим временима и различитим државама које се одликују значајним специфичностима.

10) Традиционално се дуги низ година приказују у званичним статистикама ЕУ и бројним истраживачким анализама.

закључци. За адекватност наведеног, а имајући у виду и тему овог разматрања, одговарајући квантификован приказ битних пореских облика за Србију се подразумева.

Постоје бројне разлике у многим елементима пореских система земаља чланица ЕУ које су изражене и приликом измена пореских система. Скоро све земље чланице ЕУ су се определиле за проширење пореских основица праћено растом пореских стопа код индиректних пореза. Занимљиво је напоменути да постоји одређена разлика између издашности директних и индиректних пореза у „старим“ и „новим“ земљама чланицама ЕУ. Према званичним подацима (табела 1), у „старим“ земљама чланицама ЕУ (ЕУ 17) међу изворима јавних прихода доминирају порез на доходак и доприноси за обавезно социјално осигурање. За разлику од „старих“, у „новим“ земљама чланицама ЕУ (ЕУ 11) приметно је веће ослањање на индиректне порезе, посебно на порез на додату вредност (ПДВ), за којим следе акцизе и царине. Поред њих, значајан извор јавних прихода традиционално представљају доприноси за обавезно социјално осигурање.

Ослањајући се на предмет анализе рада, као и на дате приказе и оцене, табела 1 је погодно место за упоредни приказ учешћа одређених пореских облика у БДП у земљама ЕУ, Норвешке, Исланда и Србије.

Табела 1:
Учешће прихода од појединих пореза у БДП
у одабраним земљама у 2012. години

Држава	Порез на доходак	Порез на добит	Доприноси за обавезно социјално осигурање	Порез на имовину	ПДВ
Белгија (BE)	12,7	3,1	14,6	3,4	7,2
Бугарска (BG)	3,0	1,9	7,2	0,6	9,4
Чешка Република (CZ)	3,8	3,3	15,6	0,5	7,2
Данска (DK)	24,5	3,0	0,9	2,6	10,0
Немачка (DE)	8,8	2,7	15,6	0,9	7,3
Естонија (EE)	5,3	1,4	11,5	0,3	8,7
Ирска (IE)	9,7	2,4	4,4	1,4	6,2

Грчка (EL)	6,9	1,1	10,8	2,1	7,1
Шпанија (ES)	7,7	2,2	12,0	2,2	5,5
Француска (FR)	8,5	2,3	17,0	3,6	7,0
Хрватска (HR)	3,7	2,0	11,5	0,3	12,3
Италија (IT)	12,2	2,3	13,5	2,6	6,1
Кипар (CY)	4,0	6,3	9,1	0,8	8,9
Летонија (LV)	5,7	1,6	8,4	0,9	7,1
Литванија (LT)	3,5	1,3	11,0	0,5	7,7
Луксембург (LU)	8,6	5,3	11,5	1,3	7,1
Мађарска (HU)	5,4	1,3	13,2	1,2	9,4
Малта (MT)	6,7	6,3	6,0	1,0	7,8
Холандија (NL)	7,7	2,1	16,0	1,2	7,0
Аустрија (AT)	10,1	2,4	14,9	0,6	8,0
Пољска (PL)	4,6	2,1	12,3	1,3	7,3
Португал (PT)	5,9	2,8	9,1	1,4	8,5
Румунија (RO)	3,5	2,2	8,8	0,8	8,5
Словенија (SI)	5,8	1,3	15,2	0,6	8,2
Словачка (SK)	2,6	2,4	12,5	0,7	6,1
Финска (FI)	13,0	2,2	13,1	1,2	9,2
Шведска (SE)	15,2	2,9	7,2	1,0	9,3
Велика Британија (UK)	9,6	2,9	6,7	4,1	7,3
Норвешка (NO)	9,9	10,4	9,6	1,1	7,7
Исланд (IS)	14,1	2,0	3,8	2,5	8,4
ЕУ-28 просек	7,8	2,6	11,1	1,4	7,9
ЕА-18 просек	7,9	2,8	12,0	1,5	7,4
ЕУ-28 мах	24,5	6,3	17,0	3,6	12,3
ЕУ-28 мин	2,6	1,1	0,9	0,3	5,5
ЕУ-28 (мах-мин)	21,9	5,2	16,1	3,3	6,8
Србија (2014)	3,77	1,87	12,23	1,1	10,54

Извор: European Commission (2014), за Србију Министарство финансија Републике Србије, обрачун аутора.

Све земље чланице ЕУ првенствено због високог фискалног дефицита и раста учешћа јавног дуга у БДП, су приступиле променама својих пореских система, са тежњом да се изврши фискална консолидација. Садржај промена пореских система у овим земља-

ма представљају претежно промене пореских стопа и/или основица свих јавних прихода.

У наредној табели (табела 2) даје се приказ значајних пореских промена у земљама чланицама ЕУ усвојених од средине 2013. до средине 2014. године.

Табела 2:
Пореске промене у земљама ЕУ у 2013. и 2014. (прва половина)

		Законске стопе	Основица или посебни режими
Порез на доходак	Повећање	(AT, ES, PT)	(AT, BE, CZ, EL, FI, FR, HR, IE, LT, NL, SE, SI)
	Смањење	(BG, EE, EL, MT, NL)	(BE, BG, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, FR, IT, LT, LV, MT, NL, SE, RO, SI, UK*)
Порез на добит	Повећање	(BE, DE, EL, FR, PT, SK)	(AT, BE, EL, ES, FI, FR, HR*, LT, LV, PL, SE, SK)
	Смањење	(DK, EE, FI, FR*, ES*, PT, UK, SK)	(AT, BG, BE, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LT, LV, NL, PT, RO, UK)
Доприноси за социјално осигурање	Повећање	(CY, HR)	(CZ, EE, HR, HU, RO, SK)
	Смањење	(AT, EE*, IT, LV, RO)	(BE, ES, FR, HU, LV, SE, SI, SK, UK)
ПДВ	Повећање	(CY, FR, IT, LU*, PL**, SI)	(BE, CY, DE, DK, EE*, EL, FR, HR, IT, LU*, PL**, SI)
	Смањење	-	(BE, DK, EL, ES, FR, IE**, LT, RO)
Акцизе	Повећање	(BE, CY, BG, EE, ES, FI, FR, HR, IT*, LV, MT, NL, PL, RO, SI, AT, CZ, DE, IE, LT, PT, SE, UK)	(BE, EE*, FR)
	Смањење	(DK, UK, BG, IE)	(BG, DK, DE, HR, UK)
Порез на имовину	Повећање	(EL, IE, IT, CY, LT, NL, RO)	(CY, ES, HR*, UK)
	Смањење	(EL, IT)	EE, LV, MT)

Напомене: Табела обухвата пореске промене спроведене или усвојене од средине 2013. до средине 2014. године, укључујући и привремене промене. Пореске мере су приказане појединачно, а не на основу њиховог буџетског утицаја. Најављене измене су означене звездицом (*). Нови порези су третирано као повећање законских стопа. Код ПДВ се мења само стандардна стопа, пријављена као промена стопе; било која друга

промена (укључујући промене у нивоу и обиму смањене стопе) се сматра променом у базном/посебном режиму. Специјални порески режими обухватају мере осмишљене за циљне групе. Земље обележене са (***) су државе чланице које су одлучиле да задрже привремене мере. Уколико почетне мере обухватају привремено смањење пореза за одређени период, одлука да се продужи ова мера је пријављена као смањење и обрнуто.

Извор: European Commission (2014:18)

Приметно је да су и поред значајних промена, разлике у пореским системима земаља чланица ЕУ и даље опстале. У претходној табели (табела 1) презентовано је да постоје разлике и у погледу учешћа појединих пореских прихода у БДП-у, према којима се неке земље више ослањају на директне, а неке на индиректне пореске приходе. У табели 2 показано је да постоје разлике и у пореском оптерећењу, где се уочава неколико важних тенденција. Највеће повећање пореских прихода је забележено од акциза на нафтне деривате, електричну енергију, дуван, алкохол, шећер и др., као и од тзв. еколошке акцизе где је чак у 23 земље дошло до повећања овог облика јавног прихода. Зарад адекватне интерпретације важно је нагласити да су промене везане за акцизе у табели 2 дате обухватно, за све категорије акциза заједно. До повећања стопе ПДВ-а је дошло у 6 земаља, а занимљиво је да ниједна земља није умањила стопу овог пореза. Наведена тенденција је у складу са новијим емпиријским економетријским истраживањима према којима је ПДВ један од пореских облика са најмањим негативним утицајем на привредних раст.¹¹⁾ До повећања доприноса за обавезно социјално осигурање дошло је само у 2 земље, што се може објаснити високом незапослености, праћеном неодрживим пензионим системима. На крају, када је реч о порезима на имовину, уочава се да је до повећања пореских стопа овог пореског облика дошло у 7 земаља, док су 4 земље повећале основицу пореза на имовину.

3. ПОРЕСКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ – ПРЕГЛЕД СТАЊА

Генерално, када се говори о пореским системима и о њиховим изменама, оно што важи за земље ЕУ, да су промене учестале и свеобухватне, може се рећи и за Србију. Промене у пореском систему Србије су присутне дуги низ година, а оне од 2000. године сличне су променама у европским системима. Постоје свакако и бројне разлике у наведеним изменама узроковане различитим спе-

11) Види: нпр. Jeffrey Owens, „Fundamental tax reform: an international perspective“, *National Tax Journal* (2006): 131-164. i Arnold Jens Matthias, et al. „Tax Policy for Economic Recovery and Growth“ *The Economic Journal* 121.550 (2011): F59-F80.

цифичностима које одликују порески систем Србије. Реформом су били обухваћени сви порески облици у различитом степену и са различитим резултатима. Реформисано је опорезивање потрошње, добити правних лица, дохотка и имовине.

Поставка тренутно важећих решења у пореском систему Србије настала је као резултат дугогодишњих измена. Она одступају у одређеној мери од важећих теоријских решења, а и од емпиријских решења заступљених у већини земаља ЕУ. Одступања су најмање изражена код опорезивања потрошње,¹²⁾ док код других пореских облика постоје нешто значајнија одступања. Осврт на постојећу структуру јавних прихода у Србији у 2014. години, као и увид у структуру јавних прихода у последњих 5 година, јасно показује да су доминантни индиректни порези (порези на потрошњу). Очигледно је да појединачно највеће учешће у укупним приходима и у БДП имају ПДВ и доприноси за социјално осигурање. Важно је напоменути и путању учешћа пореза на доходак грађана. Приходи од овог пореског облика се у последњих неколико година смањују и то захваљујући мањој запослености, смањењу пореске стопе пореза на зараде у посматраном периоду као и увођење неопорезивог дела зарада које заправо чине највећи део пореза на доходак грађана. Додатно, пад прихода од пореза на доходак се дугује и смањењу плата у јавном сектору. Када је реч о осврту на приходе од пореза на добит лако и уверљиво је уочљив њихов стални раст у периоду од 2008. године. Раст прихода је последица спроведене приватизације и реструктурирања привреде, али расту је, процењује се, највише допринела примена међународних рачуноводствених стандарда и реалније исказивање резултата пословања, као и повећање пореске стопе од 2013. године. Решења у погледу опорезивања имовине актуелним изменама су таква да се може сагледати и оценити да су иста радикално нова за Србију, али и слична решењима у већини земаља чланица ЕУ.

3.1 Опорезивање дохотка грађана у Србији

Реформе пореза на доходак у Србији од 2001. године усвајањем Закона о порезу на доходак грађана и уз све измене закључно с последњим из маја 2013. године углавном представљају корекције тзв. мешовитог модела опорезивања. Поменути мешовити модел опорезивања карактерише опорезивање различитих прихода у тренутку настанка, уз одређене нормиране одбитке (цедуларна ком-

12) Пример који иде у прилог изнетог одступања се односи на поједина ослобођења од ПДВ као и на поставке којима се овим пореским обликом покушава водити социјална политика (нпр. повраћај ПДВ за опреме за бебе).

понента модела) и годишње опорезивање дохотка физичких лица (синтетичка компонента модела). За оцену актуелних решења може послужити изношење немалог броја недостатака модела опорезивања дохотка који је био важећи пре истакнутих промена.¹³⁾

На овом месту се издвајају недостаци као што је различит третман лица са истим дохотком, што доприноси смањењу хоризонталне правичности, као и изузетна сложеност правила за опорезивање дохотка што несумњиво пружа могућност за избегавање и утају пореза.¹⁴⁾

У табели 3 су представљене врсте прихода и стопе пореза на доходак физичких лица у тренутку настанка.

Табела 3:
Пореске стопе пореза на доходак грађана у Србији

Врста прихода	Постојећа решења		
	Законска пореска стопа	Нормирани трoшкови/одбици	Ефективна пореска стопа
Зараде	10%	Неопорезиви износ 11.443 динара.	7.75%
Приходи од самосталне делатности	10%	/	10%
Приходи од ауторских права, права сродних ауторским и права индустријске својине.	20%	50%, 43% и 30%	10%, 11,4% и 14%
Приходи од капитала	15%*, 20%	/	15%, 20%
Капитални добици	15%	/	15%
Остали приходи	15%, 20%	15%, 20%	12%, 16%

Извор: Закон о порезу на доходак грађана, обрачун аутора.

13) Детаљно проучавање и анализа опорезивања дохотка физичких лица у Србији, уз изношење и недостатака модела понуђена је у студији Пореска политика у Србији – поглед унапред (Види Милојко Арсић (ред.), *Пореска политика у Србији – поглед унапред*, USAID, ФРЕН, Београд, 2010., стр. 39-61). О реформи пореза на доходак грађана у Србији са становишта ефикасности и правичности може се видети у раду: Саша Ранђеловић, „Реформа пореза на доходак грађана у Србији: ефикасност и правичност vs. политичка економија“, QM 32, ФРЕН, Београд, 2013, стр. 63-66.

14) Више вид. Милан Кеџман, „Промене у пореском систему Србије“, *Рачуноводство* 57.5-6 СРРС Београд (2013): 69-80.

* Пореска стопа за све приходе од капитала осим стварног прихода од издавања сопствених непокретности и приписаних прихода од власништва над непокретностима (пореска стопа 20%).

Анализа опорезивања дохотка физичких лица у Србији подразумева и кратко сагледавање годишње пореске обавезе. Наиме, Законом о порезу на доходак грађана, годишњи порез на доходак грађана плаћају физичка лица која су у календарској години остварила доходак већи од троструког износа просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује порез, према подацима републичког органа надлежног за послове статистике за различите врсте прихода.¹⁵⁾ У 2014. години обвезници годишњег пореза на доходак физички лица су физичка лица одређена као обвезници чији укупан нето износ дохотка прелази 2.211.336 динара. Обвезници годишњег пореза на доходак грађана (резиденти – држављани Србије као и нерезиденти - странци) дужни су да за остварени доходак у години за коју се врши утврђивање пореза поднесу пореску пријаву надлежном пореском органу по истеку те године, а најкасније до 15. маја (пре последњих измена, рок је био до 15. марта) наредне године. За опорезивање прихода годишњим порезом на доходак користе се прогресивне пореске стопе од 10% на износ опорезивог дохотка у распону од 2.211.336 до 4.422.672 динара и 15% на износ опорезивог дохотка који прелази 4.422.672 динара.

За релевантне и прецизније увиде у опорезивање дохотка физички лица битно је анализирати и издашност појединих врста прихода. Приходи од рада су били доминанти у последње 4 године и чине у просеку око 92 % укупних прихода, док је учешће прихода од капитала у просеку око 8%.¹⁶⁾ Порез на зараде запослених представља најзначајнију категорију прихода пореза на доходак грађана у Србији са учешћем од око 83% у структури пореских прихода по врстама дохотка у анализираном периоду. Наведеном треба додати и то да је учешће пореза на зараде у консолидованим приходима државе у последњих 5 година у просеку око 10%, а просечно учешће у БДП око 3,5% БДП. Укупни приходи од пореза на доходак грађана у периоду од 2008-14. године у просеку износе око 4,2% БДП. Овим увидом у учешће пореза на доходак грађана у БДП јасно се може сагледати значај пореза на зараде, као билансно наглашене компоненте пореза на доходак. Наиме, последњим изменама смањене пореске стопе пореза на зараде са 12% на 10%,

15) Види: Закон о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 – исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – УС, 93/12, 114/12 – УС, 47/13, 48/13 – исправка, 108/13, 57/14, 68/14 – др. закон)

16) Према подацима Министарства финансија, обрачун аутора.

уз повећање неопорезивог минимума са 8.776 динара на 11.242 динара (за 2014.) је значајно из више разлога. Издвајају се два најважнија. Посебно значајан јесте први разлог, за који се сматра да је позитиван и неопходан, јер омогућава прераспodelу јавних прихода између различитих нивоа државе. Други разлог је неповољан, али се са извесним оправдањем може се сматрати нужно пратећим. Односи се на настанак и/или повећање постојећег степена хоризонталне неравнотеже различитих јединица локалне самоуправе.¹⁷⁾ За примену наведених импликација на расподелу средстава између републике и покрајине/јединица локалне самоуправе, битно је нагласити и паралелну измену Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Стопа ПИО доприноса на терет запосленог је повећана са 11% на 13%. Истакнуте паралелне измене два закона довеле су до смањења прихода од пореза на зараде (мањи приходи локалних самоуправа и делимично, централног буџета) а до повећања прихода Фонда ПИО што је потврда наведене прераспodelе јавних прихода између различитих нивоа власти.

Важно је запазити да су, оцењује се, неисправне измене Закона о финансирању локалне самоуправе у новембру 2011. године¹⁸⁾, порез на зараде као најиздашнији део пореза на доходак грађана, „оставиле“, противно свим теоријским закључцима и примерима добре пореске праксе, јединицама локалне самоуправе. Битно је промењена расподела овог издашног и по разним другим основама важног пореског облика те је локалним заједницама припало 80% пореза на зараде, са дотадашњих 40%. Имајући у виду део који припада покрајини Војводини као и да још неки облици пореза на доходак (нпр. опорезивање самосталних делатности) припадају локалној самоуправи, јасно је да је поменутом изменом направљен јаз у приходима између централне и субцентралних власти. Наведене промене су урађене само на приходној страни, док су надлежности локалних самоуправа (расходна страна), остале исте. Међајући наведену расподелу, Србија је супротно највећем броју држава где централним буџетима припада највећи део пореза на доходак, порез на доходак „сврстала у локални порез“. Наиме, централним властима у земљама ОЕЦД-а, у 2013. години у просеку је припадало око 70% пореза на доходак. Ово неслагање са теоријским и емпиријским решењима делом је отклоњено паралелним

17) Више вид. Милан Кеџман, „Промене у пореском систему Србије“ *Рачуноводство* 57.5-6 СРРС Београд (2013): 69-80.

18) Аргументацију у прилог изнетог види: Милан Кеџман, Марко Тмушић, „Утицај политичких циклуса на динамику јавног дуга – искуства и изазови Србије“, у: *Изазови за економску политику Србије у 2013. години*, редактор Бајец Ј., Научно друштво економиста Србије и Економски факултет Београд, 2013, стр. 207-208.

изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање о којима је већ било речи.

3.2 Опорезивање добити правних лица у Србији

Сагледавање опорезивања добити правних лица у Србији се разматра анализом повољних и неповољних мера које одликују овај порески облик, уз навођење одређених препорука. Закон о порезу на добит правних лица је у последњих неколико година претрпео више измена. Процењује се да је оријентација иницијатора последњих измена Закона о порезу на добит правних лица имала два циља, да се повећају приходи од овог пореског облика и да се унапреди пословни амбијент у Србији. Приходи од пореза на добити предузећа мерени учешћем у БДП су значајно мањи од просека у земљама ЕУ.

Неколико је разлога који су довели до мањих прихода од овог пореског облика Србији у односу на просеке како укупно, ЕУ 28 тако и ЕУ 17.¹⁹⁾ Најважнији су кумулативно деловање релативно ниске законске пореске стопе и наглашено широк спектар пореских олакшица. Законска пореска стопа пореза на добит правних лица у Србији од децембра 2012. је повећана са 10% на 15%. Овде је битно нагласити да је ефективна стопа пореза на добити правних лица пре, а и после повећања законске стопе значајно нижа обзиром на бројне пореске олакшице. Просечне пореске стопе пореза на добит предузећа у земљама ЕУ су око 25%, а у земљама ЕУ 11, око 18%. Поред истакнутог повећања пореске стопе, децембарским изменама из 2013. године Закона о порезу на добит правних лица идентификује се као допринос ефикасности опорезивања, усклађивање правила опорезивања добити с међународном праксом. У ово усклађивање правила се уклапа промена одређених правила опорезивања и мања могућност за пореску утају.²⁰⁾

Прихватајући као оправдане и добре измене Закона о порезу на добит правних лица крајем 2012. године, неколико измена маја

19) Наиме, приходи од пореза на добит у Србији су у просеку у последњих 5 година око 1,3% БДП, уз одређени раст у односу на просек у 2014. (износе око 1,8% БДП) док је у истом периоду просечно учешће прихода од пореза на добити предузећа у земљама ЕУ око 2,6% БДП. Зарад прецизнијег поређења висине прихода од разматраног пореског облика релевантно је у оквиру земаља ЕУ издвојити тзв. „нове“ чланице. У поменутиим земљама Централне и Источне Европе учешће прихода је око 2% БДП што јасно указује да су приходи од пореза на добит предузећа у Србији мањи, али исто тако да сходно очекивањима и системским решењима, показују тренд приближавања.

20) Одговарајућу анализу измена Закона о порезу на добит правних лица из децембра 2013. године видети у Саша Ранђеловић, „Анализа параметарске реформе пореза на добит предузећа у Србији“, QM 31, ФРЕН, Београд, 2013а, стр. 62-65.

2013. године је довело до потирања истакнутих добрих ефеката. Наиме, неизбежно је констатовати да су мајским изменама 2013. године уведене броје прилично непотребне, теоријски и емпиријски неутемељене пореске олакшице.

Креатори измена од повећања степена олакшица, посебно оних који се тичу пореског инвестиционог кредита, очекују, оцена је – погрешно, позитиван ефекат у сфери конкурентности привреде и привлачења инвестиција. Мајским изменама 2013. године Закона о порезу на добит правних лица предвиђа се повећање неопорезивог износа расхода за научне, здравствене, културне, хуманитарне, спортске, образовне и еколошке сврхе као и за кинематографску продукцију у укупном износу од 5% остварених прихода у пореском периоду.²¹⁾ Лимит пре измена је био 3,5%. Изменама се уводи право на порески кредит за улагања извршена у нематеријалну имовину која се тичу истраживања и развоја, чиме се, као што је већ истакнуто, додатно проширује обим ионако неоправдано бројних пореских олакшица. Осим наведеног, новом законском регулативом губитак настао продајом потраживања се третира као порески признат трошак. Крајем 2014. године, усвојене су и почеле су да се примењују одређене измене Закона о порезу на добит правних лица којим се даје могућност пореским обвезницима да као расход у пореском билансу искажу и издатке за хуманитарну помоћ за територије погођене елементарним непогодама у 2014. години и то у висини до 5% укупног прихода. Новина је и да се неће примењивати правила о трансферним ценама између лица која су међусобно повезана преко Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

3.3 Опорезивање имовине у Србији

Увид у опорезивање имовине у Србији битно је почети констатацијом о упадљивом ненаучном интересовању за овај порески облик у последњих неколико година. Приходи од пореза на имовину у Србији²²⁾ су били значајно мањи од просека прихода од истог

21) Види Закон о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС“ бр. 25/01, 80/02 – др- закон, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др- закон, 142/14).

22) У Србији порезе на имовину чине периодични порез на имовину, порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон. У разматрању које следи пажња ће бити посвећена анализи периодичног пореза на имовину. Од 2007. године периодични порез на имовину је у свим елементима у ингеренцији јединица локалне самоуправе. Ово решење се идентификује као целисходно и исто је и емпиријски потврђено, растом прихода од овог пореског облика након наглашених измена. Важно је истаћи да одређене јединице локалне самоуправе имају низ тешкоћа у погледу прикупљања информација,

пореског облика у ЕУ. Наиме, приходи од периодичног пореза на имовину у Србији су били око 0,6% БДП у 2012. години, док су исти на нивоу ЕУ 27 износили око 1,36% БДП. (подаци за 2012. годину). Неизоставно је и неопходно у анализу периодичног пореза на имовину у разматрање укључити и накнаду за коришћење грађевинског земљишта која је заправо, до припајања периодичном порезу на имовину, неформално била део пореза на имовину. Заједно за накнадом, периодични порези на имовину дају приход у просеку од око 1,2 БДП што је и даље ниже у односу на просек ЕУ, али и значајно више него у неким земљама ЕУ. Изразито ниско учешће пореза на имовину у укупним приходима бележе тзв. „нове чланице“, Чешка (0,5%), Литванија (0,5%) и Словачка (0,4%).²³⁾ Од земаља које нису у ЕУ, значајне приходе од пореза на имовину остварују САД и Канада (чине око 25% укупних прихода, високих 3% БДП-а).²⁴⁾ Овде је битно имати у виду чињеницу да приходи од пореза на имовину у овом случају укључују укупно опорезивање имовине, а не само имовину која је предмет опорезивања пореза на имовину у статистици.

Порез на имовину као изворни (периодични порез на имовину) и као уступљени приход (порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права) у последње четири године учествују са око 12% у укупним приходима јединица локалне самоуправе (града и општина).

Периодични порез на имовину се наплаћује власницима широко дефинисаних својинских права на имовину. Приликом доношења претходних законских решења приметно је значајно учешће политичке и социјалне компоненте, док је фискални значај занемарен. Сагледавајући важећа законска решења која се примењују од 2014. године уочљиво је смањење таквог односа према опорезивању имовине.

Последње измене и допуне Закона о порезима на имовину подразумевају неколико битних и важних промена.²⁵⁾ Прва

евиденције пореских обвезника и контроле. Решења за отклањање тешкоћа треба тражити у повећању различитих административних капацитета локалних пореских управа.

23) Према подацима European Commission (2014).

24) Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 – 2012, (2013), OECD, Paris.

25) Овде се наводе само основне измене уз кратке оцене, детаљније вид. нпр. Милан Кеџман, „Анализа реформе пореза на имовину у Србији“, у: *Економска политика Србије у 2014. години, Могућности привредног раста у условима реформи и фискалне децентрализације*, (редактори Милојко Арсић и Дејан Шошкић), Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет, Београд, 2014. стр. 197-213.

измена Закона о порезима на имовину се тиче укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта чиме локалне самоуправе остају без прихода који је годинама представљао издашан буџетски приход. За сврху утврђивања основице пореза на имовину непокретности које су предмет опорезивања порезом на имовину класификоване су у 7 основних група и то: грађевински објекти, пољопривредно земљиште, шумско земљиште, станови, куће за становање, пословне зграде и грађевински објекти који служе за обављање делатности и гараже и гаражна места.²⁶⁾ Новим законским решењима је промењен начин утврђивања пореске основице за правна лица. Наиме, пре анализираних измена, пореска основица наведене категорије пореских обвезника је била књиговодствена вредност. Истакнута промена се оцењује као позитивна и исти третман имовине физичких и правних лица свакако доприноси пореској правичности. Утврђивање пореске основице за периодични порез на имовину од 1. 1. 2014. године ће бити на основу тржишне просечне цене квадратног метра у зони где се непокретност налази и стварне површине исте. Просечну цену ће утврђивати јединица локалне самоуправе и то на основу најмање три продаје, а за случај да није било промета непокретности у зони за коју се врши утврђивање, за процену се користе подаци из суседних јединица локалне самоуправе. Законским изменама је предвиђено и да се за процену вредности непокретности користе (у одсуству промета релевантних некретнина) и други расположиви извори (подаци о наплаћеном порезу на имовину у „динамици“, статистички подаци и сл.). Максимална стопа амортизације износи до 40%, примењује се одлуком скупштине локалне самоуправе, а максималне пореске стопе су 0,4% за физичка лица и до 2% за правна лица.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На крају као селективни регистар поенти рада ваља истаћи да је и поред евидентних напора који се огледају у бројним пореским променама, порески системи земаља чланица ЕУ и Србије и даље не задовољавају теоријске критеријуме пореског система. Порески систем Србије упадљиво одступа од основних пореских принципа, ефикасности, правичности и једноставности. Поред наведених, бројни су и други проблеми, веома изражени и траже

26) Види Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“ бр. 26/01, 45/02 – УС, Сл. лист СРЈ бр. 42/02 – УС, Сл. гласник РС бр. 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13, 68/14 – др. закон).

хитно решавање, који оптерећују целокупне јавне финансије Србије. Тренутно важно и оно што се мора нагласити као проблем је високо учешће јавног дуга у БДП-у, које, према подацима Министарства финансија, крајем фебруара 2015. године износи око 72% БДП. Новим пакетом пореских закона из 2013. године дошло је до значајних измена Закона о порезу на доходак, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезу на добит правних лица и Закона о порезима на имовину. Пошло се од претпоставке да ће поменуте измене допринети да порески систем Србије буде далеко правичнији и ефикаснији, али и значајно једноставнији.

Основна интенција овог рада је била да упоредном анализом укаже на актуелност фискалне консолидације, не само у Србији, већ и у ЕУ. У том погледу, анализа је била усмерена на промене у пореским системима, које су опредељујуће утицале (и утичу) на ток фискалне консолидације у овим земљама. Предмет анализе била је приходна страна буџета у анализираним пореским системима, односно, промене које су је пратиле. Међутим, главни разлог због кога се и започело са фискалном консолидацијом јесу заправо јавни расходи. Они су генерисали високи фискални дефицит и убрзани раст јавног дуга у овим земљама. Стога, промене у пореским системима се не смеју само одвијати у сфери јавних прихода, већ се подједнака пажња мора посветити и јавним расходима.

ЛИТЕРАТУРА

- Alesina, Alberto et al, „Why is fiscal policy often procyclical?“, *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 2008., pp. 1006–1036.
- Alesina, Alberto, Roubini Nouriel, „Political Cycles in OECD economies“, *The Review of Economic Studies*, 59(4), 1992., pp. 663-668.
- Арсиф, Милојко (редактор), *Пореска политика у Србији – поглед унапред*, УСАИД, ФРЕН, Београд, 2010.
- Arnold, Jens Matthias, et al., „Tax Policy for Economic Recovery and Growth“, *The Economic Journal*, 121.550 2011: F59-F80.
- Auerbach, J. Alan, „The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation“ in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed. *Handbook of Public Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland) 1985.
- Билтен јавних финансија*, Министарство финансија, Република Србија, Београд
- European Commission, *Taxation Trends in the European Union 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2014.

- Кеџман, Милан, „Промене у пореском систему Србије“, *Рачуноводство*, 57.5-6, СРРС, Београд, 2013, стр. 69 – 80.
- Кеџман, Милан, „Анализа реформе пореза на имовину у Србији“, у: *Економска политика Србије у 2014. години, Могућности привредног раста у условима реформи и фискалне децентрализације*, (редактори Милојко Арсић, Дејан Шошкић), Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет Београд, 2014, стр. 197 – 213.
- Кеџман, Милан, Тмушић, Марко, „Утицај политичких циклуса на динамику јавног дуга – искуства и изазови Србије“, у *Изазови за економску политику Србије у 2013. години*, (редактор Јуриј Бајец), Научно друштво економиста Србије и Економски факултет Београд, 2013.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Charles Weinzierl, and Danny Ferris Yagan, „Optimal taxation in theory and practice“, *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147-174. 2009.
- Mirrlees, James, et al., „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684.
- Owens Jeffrey, „Fundamental tax reform: an international perspective“, *National Tax Journal* 2006: 131-164.
- Рањеловић, Саша, „Анализа параметарске реформе пореза на добит предузећа у Србији“, *QM 31, ФРЕН*, Београд, 2013, стр. 62 – 65.
- Рањеловић, Саша, „Реформа пореза на доходак грађана у Србији: ефикасност и правичност vs. политичка економија“, *QM 32, ФРЕН*, Београд, 2013, стр. 63 – 66.
- Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 – 2012, OECD, Paris, 2013.
- Richard, A. Musgrave, „A Brief History of Fiscal Doctrine“ in: Auerbach, A.J., Feldstein M. ed., *Handbook of Public Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985.
- Тмушић, Б. Марко, „Институционалне основе новог модела привредног развоја Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 4, год. 21, vol. 46, Београд, 2014, стр. 287 – 304.
- Фискални савет Републике Србије, *Оцена сета пореских закона*, Београд, 22. мај 2013.
- Закон о порезу на доходак грађана (Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 62/2006, 65/2006 – испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012 – одлука Уставног суда, 8/2013, 47/2013 и 48/2013 испр.).
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (Сл. гласник РС, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012, 8/2013 и 47/2013).
- Закон о порезу на добит правних лица (Сл. гласник РС, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. Закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013 и 142/2014).
- Закон о порезима на имовину (Сл. гласник РС, бр. 26/2001, Сл. лист СРЈ, бр. 42/2002 - одлука СУС и Сл. гласник РС бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон,

135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука Уставног суда и 47/2013).

Marko B. Tmusic, Milan M. Kecman

TAX SYSTEM REFORM IN SERBIA

Resume

The last few years the tax systems of EU member states are constantly exposed to certain changes that are the result of the search for sustainable public finances. The goal of any tax reform is to increase the simplicity, fairness and efficiency of the tax system. Significantly, the question of tax system reform, which is very present in the scientific community, is a question of the moment when it should start with the tax reforms. In addition to a number of economic conditions, the important part of the tax reform is the existence of adequate political preconditions. When we talk about political predispositions of tax reforms, most common are the motives of reforms. More specifically, discusses the incentives of tax reforms. A very important reason for reforming the tax system in Serbia is importance for increased employment and investment growth, resulting from the reduction of the tax burden and simplifying tax procedures. In addition to economic, it is considered that the main political motive of tax reform in Serbia, is its harmonization with the EU tax system.

Over time it has been shown that the tax systems are not static, and that they inevitably accompany the changes that occur in society. Looking at the changes of tax systems in the last decade it can be seen a shift from basic tax principles of efficiency and equity, horizontal and vertical, to economic efficiency. The frequency as well as the complexity of empirical and theoretical change is more pronounced during the economic crisis. With a high degree of consistency, demonstrably, the change in the design of tax systems tend to allow the consolidation of public finances. At various dynamic changes in legal regulations governing the tax systems before the advent of the current economic crisis, influenced numerous and significant political and / or economic integration, and especially important, the general globalization of the world economy.

Generally, when we talk about tax systems and their changes, what is true for the EU countries that are frequent and comprehensive changes, it can be said for Serbia. Changes in the tax system in Serbia are present for many years, and those of 2000 are similar to the chan-

ges in European systems. There are certainly many differences in these changes caused by various particularities of the Serbian tax system. The reform included all tax forms in varying degrees and with different results. The taxation of consumption, corporate profit tax, income and assets are reformed.

Finally, it should be noted that despite the evident effort that is reflected in a number of tax changes, tax systems of EU member states and Serbia still does not satisfy the criteria of theoretical tax system. Serbia's tax system deviates markedly from the basic tax of principles, efficiency, fairness and simplicity. In addition to these, there are numerous other problems, very severe and require urgent resolution, which burden the public finances of the entire Serbia. There are currently important and what should be emphasized as a problem is the high share of public debt to GDP, which, according to the Ministry of Finance, at the end of February 2015 amounted to around 72% of GDP. The new package of tax laws from 2013 contain significant changes to the Law on Personal Income Tax, the Law on Mandatory Social Insurance, the Law on Profit Tax and the Law on Property Tax. It was presumed that the said amendments will contribute to Serbia's tax system to be much fairer and more efficient, but also considerably easier. However, the main reason of fiscal consolidation is in fact public expenditure. It have generated a high fiscal deficit and the rapid growth of public debt. Thus, changes in tax systems must not be carried out only in the sphere of public revenue, but equal attention must be paid to public expenditure.

Key words: tax systems, tax reform in Serbia, income tax, contributions for social insurance, tax on corporate income, property taxes, reforms perspective

* Овај рад је примљен 20. маја 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

УДК 330.14“20“(049.3)

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 253-262

Осврт

Весна Станковић Пејновић

Институт за политичке студије, Београд



Тома Пикети,
Капитал у XXI веку,
Академска књига,
Нови Сад, 2015, 715 стр.

Књига Томе Пикетија (*Thomas Piketty*), *Капитал у XXI веку*, проглашавана је најважнијом економском књигом године, а можда и декаде, као ударац у базу плутократије која својим научним приступом разбија академске оквире. Као водећи светски стручњак за приходе и својинску неједнакост, Пикети на темељу прикупљених извора (иако су они несавршени и непотпуни те се

могу доводити у питање и бити подвргнути расправи), објашњава да је лакше обогатити се од капитала, него од рада. На тај начин доказује да данашње друштво креће према „власничком капитализму“ у којем економијом доминира наслеђено богатство, односно доминирају приходи од капитала те је важније где је неко рођен, а не колико је надарен и колико ради.

Аутор се не базира само на истраживање саме неједнакости у расподели, него посебно и структуром неједнакости као такве, пореклом разлика у приходима и богатству разних друштвених

група те различитим системима економских, друштвених, моралних и политичких оправдања којима се те неједнакости бране и осуђују, али и акумулацијом и концентрацијом богатства у последњих неколико векова. Неједнакост није сама по себи лоша, а темељно је питање да ли је она оправдана, има ли за њу разлога. Данас се чак и поштује праведна неједнакост која се темељи на заслугама, образовању и социјалној корисности елита. Ипак, у демократији проглашена једнакост права свих грађана у оштром је контрасту са врло реалном једнакости животних услова. Како би се превладале све те противречности, Пикети тврди да је од темељне важности осигурати да социјалне неједнакости потичу из рационалних и општих принципа, а не из произвољно створених околности. Неједнакости због тога морају бити праведне и корисне бар у изјавама, а уколико је могуће и у стварности. (488. стр) Разумна интерпретација којој се тежи је прихватање чињенице да су друштвене неједнакости прихватљиве само ако су интересу свих, посебно најслабијих скупина. Због тога основна права и материјалне предности доступне свима треба проширити колико је могуће, све док је у интересу оних који имају најмање права и који се суочавају с најмање животних погодности. Потребно је дати смисла неједнакости. Ролсово схватање „начела разлике“ тумачи циљ који је врло близак том ставу.

У данашњој фикцији друштвене реалности неједнакости између социјалних група се јављају у облику диспаритета плата, рада и квалификација. Друштво, структурирано хијерархијом богатства замењено је структуром која се готово потпуно темељи на хијерархији рада и људског капитала.

Главну тезу коју аутор књигом жели показати је чињеница да привидно мален јаз између стопе повратка капитала и стопе раста дугорочно може врло снажно дестабилизovati структуру и динамику социјалне неједнакости. (92. стр) Неједнакост за Пикетија значи да прошлост покушава прогутати будућност: богатство стечено у прошлости аутоматски напредује, без рада, брже од богатства произведеног радом који омогућује штедњу. Ипак, то не подразумева да ће структура неједнакости у 21. веку бити иста као што је била у 19. веку, деломике због тога што с једне стране концентрација богатства није толико екстремна, а с друге стране због ширења прихода од рада, и на крају због тога што су те две димензије, богатство и приходи, јаче међусобно повезани него у прошлости.

Хисторија неједнакости овиси о предоцбама економских, политичких, социјалних актера о томе што јесте, а што није праведно, о односима снага између актера и о колективним изборима који из тога произлазе; хисторија неједнакости је оно што од њега направе актери којих се то тиче.

С друге стране, аутор закључује, а то је и главна порука књи-ге да динамика расподеле богатства покреће снажне механизме ко-ји наизменично делују у смеру конвергенције и дивергенције те да не постоји никакав природни и спонтани процес који би трајно спречио тенденције дестабилизације и неједнакости. Једино и та неједнакост омогућава постојање мале друштвене групе која се не мора бавити својом егзистенцијом, наиме, та је екстремна нејед-накост готово била услов цивилизације. (478. стр)

Стопа раста је била готово нулта у великом делу историје човечанства те спајајући демографски и економски раст, глобална стопа раста од старог века до 17. века никад није прелазила 0,2% годишње. Без обзира на бројне историјске неизвесности, недвојбе-но је да је стопа повратка од капитала увек била знатно виша, око 4-5% годишње.

Главна снага конвергенције или смањења неједнакости лежи у ширењу знања и вештина те улагања у професионално квалифи-ковање и образовање. Пикети ту снагу назива „успоном људског капитала“. Ипак, та сила је само делимично природна и спонтана јер у великој мери овиси о образовним приликама, о приступачно-сти образовања и могућностима стицања адекватних вештина, те институцијама успостављеним на том подручју.

Силе дивергенције које аутор истиче су најтежање за највише плате, а с друге стране ту је група сила дивергенције повезаних с процесом акумулације и концентрације богатства у свету у којем је раст низак, а повратак од капитала висок. Фундаментална сила дивергенције у облику основне неједнакости, темељ је целокупне логике Пикетовог мишљења. Та основна једнакост лежи у повећа-ној просечној годишњој стопи повратка од капитала што обухвата профите, дивиденде, камате, ренте и друге облике од капитала у односу на стопу раста економије, односно годишње повећање до-хотка или производње. Та неједнакост је резултат бројних сила које су међусобно неовисне; с једне стране стопа раста је релативно ниска, а с друге стране, стопа повратка капитала овиси о бројним технолошким, психолошким, друштвеним, културним и другим параметрима. (411. стр)

Аутор истиче да кад стопа повратка од капитализма знатно надилази стопу раста економије, бар до 19. века, са великим из-гледом да тако буде и у 21. веку то подразумева да наслеђено бо-гатство расте брже од производње и дохотка. (36. стр.) Глобална важност капитала није данас, на почетку 21. века, битно различита од оне коју је имао у 18. веку. Променио се само облик капитала: некада је капитал био земљишни, а данас је некретнински, инду-стријски и финансијски. У 19. веку је неједнакост у извесној мери била потребна: да није постојала довољно богата мањина, нико не

би могао бринути ни о чему, осим о преживљавању. Та визија неједнакости заслуга, утолико што се не описује као меритократска, не упућује да је та мањина заслужнија или да има веће врлине од осталих. Модерна меритократска друштва, посебно у САД, потпуно су неосетљива према губитницима јер покушавају оправдати своју доминацију на темељу правде, вредности и заслуга. Од 80-их година 20. века, у времену доминације неолиберализма, пореске стопе су знатно снижене, а скала прогресивног опорезовања знатно је ублажена. Најбогатијим слојевима је дозвољено да своје дохотке искажу као профит на уложени капитал те им је порез увелико смањен. Снижен је порез на наследство, повећан порез на промет што погодује богатима и повећава концентрацију богатства.

Књига *Капитал у XXI веку* се састоји од четири дела и 16 поглавља. Први део, „Приход и капитал“ објашњава основне појмове националног дохотка, капитала и омера капитала и прихода и у главним цртама описује развој светске дистрибуције дохотка и производње.

Друго поглавље прецизније анализира еволуцију стопе раста становништва и производње од индустријске револуције до данас. У другом поглављу под називом „Динамика омера капитал/приход“ аутор анализира како се на почетку 21. века види дугорочни развој односа капитал/приход и глобална расподела националног дохотка између прихода од рада и прихода од капитала, приказујући преображај капитала од 18. века, почевши од Велике Британије и Француске те Немачке и Америке.

Трећи део, под називом „Структура неједнакости“ анализира неједнакост дистрибуције прихода од рада, до којих су довели с једне стране неједнакост дистрибуције прихода од рада, а с друге стране власништво над капиталом и приходима од њега анализом историјске динамике тих неједнакости. Аутор проучава дугорочну еволуцију важности капитала, са перспективом еволуције важности капитала и светске расподеле богатства.

У четвртм делу, „Регулација капитала у 21. веку“, аутор извлачи политичке и нормативне закључке дајући обресе неке социјалне државе и размишљања о прогресивном порезу у светлу нових тенденција. Тај прогресивни порез на капитал прилагођен капитализму 21. века, утемељен је на богатству, од европског пореза на богатство до контроле капитала на кинески начин, и с њим повезано питање оптималне акумулације јавног капитала у контексту могућег уништавања природног капитала.

Пикети полази од чињенице неједнакости прихода од рада и усмерава своје истраживање на глобалну расподелу националног дохотка између рада и капитала. Али јесмо ли сасвим сигурни да

економија која је заснована на „слободном тржишту“ и приватном власништву увек и свугде води оптималној расподели? Како би у идеалном друштву требало организовати поделу капитала и рада, и како се томе приближити?

Данас је капитал много већа домаћа брига, него међународна јер више супротставља богате и сиромашне унутар сваке земље, него земље саме међусобно. Капитал није непромењив појам; он одражава степен развоја и друштвене односе који владају у одређеном друштву. Капитал никад не мирује: увек је усмерен на ризик и подузетништво, а уједно стално тежи претварању у ренту, чим се акумулише у великим количинама. То му је сврха и логична судбина. Ипак, према тврдњама, Томаса Пикетија, превише капитала уништава капитал јер ма које биле институције и правила што организују поделу капитал-рад, природно је очекивати да се маргинална продуктивност капитала смањује како залиха капитала више расте.

Ратови у 20. веку великим су делом одговорни за стварање илузије да се капитализам структурално преобразио. Од 18. века пољопривредна земљишта су поступно замењена зградама, пословним и финансијским капиталом, инвестираним у предузећа и државне организације, а да се при том укупна вредност капитала, мерена у годинама националног дохотка није одиста променила. Капитал је променио природу – био је земљишни, постао је некретнински те индустријска и финансијска имовина, али није изгубио ништа од своје важности. Природа капитала се потпуно трансформисала, али му се глобална важност није променила.

Светска расподела прихода је мање уједначена од расподеле производње јер земље којима је производња већа настоје поседовати и капитал других земаља. Другим речима богате земље су двоструко богате и по домаћој производњи и по капиталу који улажу ван земље. Пикети је мишљења да најсиромашнији могу да сустигну богате ако успевају постићи исту разину технолошког знања, квалификације и образовања, а не тако да постану њихове колоније, већ да покрену финансирање институција које предводе образовање.

Данас Западна Европа живи у носталгији за 30 славних година, од краја 1940. године до краја 1970. године, кад је раст био изнимно висок. Још и данас, често замишљамо да ће се лоше раздобље, које ће ускоро трајати 40 година, напакон завршити.

У другом делу књиге Пикети се усредоточује на кретање залиха капитала чија се природа дубоко променила од 18. века до сада кроз проучавање разних облика богатства и истражује њихов развој кроз историју. У 19. веку богатство има два облика; земљи-

ште и државне обвезнице. Ти облици из перспективе 21. века могу изгледати архаично и могу изгледати као далека прошлост јер је данас капитал по својој природи „динамичнији“. Али, погледамо ли изблиза, разлике су мање него што се чини на први поглед.

У доба *Belle époque* важност пољопривредног земљишта у Немачкој сличнија је оној у Француској него у Британији, немачки индустријски капитал је већи него у те две. Иноземна имовина у Немачкој, уочи Првог светског рата је била упола мања него у Француској и четири пута мања него у Британији, великим делом зато јер Немачка није имала колонијално царство, што је стварало јаке политичке и војне напетости. То надметање за колонијалну имовину убрзало је објаву рата у лето 1914. године. Након тог раздобља, долази до вртоглавог пада односа капитал/доходак због пропасти страних портфеља и врло ниске стопе штедње, а с друге стране, ниске цене имовине у новом политичком контексту мешовитог власништва и регулације после рата. С друге стране, у САД су спојене две супротне стварности; на северу, релативно егалитарно друштво којем капитал није много вредео јер је земље било у изобиљу, а с друге стране, на југу постоји свет у којем су имовинске неједнакости попримиле екстреман и најнасилнији облик јер је једна половина становника поседовала другу, а робовласнички капитал у великој мери заменио и прешао земљишни капитал. Тај сложени и противречни однос САД-а према неједнакости у великој мери затичемо и данас: с једне стране обећање једнакости и велике наде у ту земљу могућности, а с друге стране крајње бруталан облик неједнакости, посебно расног питања, још увек присутног и данас и који недвојбено добро објашњава многе аспекте развоја, или изостанка развоја, социјалне државе у Америци. (181. стр.)

Данас се, према Извештајима Светске банке, закључује да је људски капитал главни облик капитала у зачараном свету 21. века. Да ли је успон моћи људског капитала кроз историју илузија? Да ли је процесу развоја и економског раста својствено да људске вештине постају временом све важније у процесу производње? Управо је успон моћи људског капитала омогућио да се смањи удео дохотка земљишног, капитала непокретности и финансијског капитала. Могуће је за очекивати повећање удела капитала у декадама које следе. Повећање се очекује у разинама које су биле почетком 19. века зато што се структурни облик технологије у стварности није променио. Модерна технологија употребљава још много капитала, а разноликост употребе капитала доводи до огромне акумулације, без смањења и његова повратка на нулу. Аутор предвиђа да је могуће и да технолошке промене у врло дугом раздобљу донесу предност људском раду у односу на капитал. Али тај евентуални ефект је ограниченог дмета, а могуће је да буде више него ком-

пензован другим силама које делују у супротном смеру, као што је све већа софистикованост система финансијског посредовања. У послератним декадама се мислило да је тријумф људског капитала над капиталом у традиционалном смислу природан и иреверзибилан процес који можда дугујемо технологији и чисто економским силама.

Напредовање према економској и технолошкој рационалности не подразумева нужно напредовање према демократској и меритократској рационалности зато јер технологија, као ни тржиште не познаје ни границе, ни морал.

Позивајући се на Маркса и његово тумачење „бесконачне акумулације“, капиталисти акумулирају све веће количине капитала, што на крају доводи до неизбежног пада профитне стопе и до властитог губитка. Капиталисти се међусобно уништавају у очајничком покушају борбе против опадања стопе повратка или намећући раду да прихвати све мањи удео у националном дохотку. У сваком случају, капитализам је поткопан унутарњим противречностима. (258. стр)

По Пикетију, сувремени развој, заснован на расту продуктивности и ширењу знања, омогућио је да се избегне марксистичка апокалипса и да се уравнотежи процес акумулације капитала, али није променио дубоке структуре капитала.

У трећем делу књиге под насловом „Структура неједнакости“ аутор наводи да су се неједнакости након 80-их година 20. века раздвојиле, указујући на кључну улогу институционалних и политичких разлика. Неједнакост у погледу капитала је увек већа него неједнакост у погледу рада. Дистрибуција власништва капитала и дохотка који из њега произлазе више су концентрисани него дистрибуција дохотка од рада. Пикети истиче да развој праве „патримонијалне средње класе“ представља главну структуру промена у дистрибуцији богатства у развијеним земљама 20. века, те је њена појава недвојбено најважнија структурна трансформација поделе богатства у дугом раздобљу. Најсиромашнија половина становништва и даље не поседују ништа, али сада патримонијална средња класа има између једне четвртине и једне трећине укупног богатства. Као дугорочно најбољи начин за смањење неједнакости Пикети предлаже улагање у образовање.

Како се концентрација богатства наставила повећавати у целом 19. веку, капитал је досегао још екстремнију разину од оне у тренутку увођења Грађанског законика те је очито да су једнакост права и једнакост могућности недовољне да се осигура егалитарна дистрибуција богатства. Заправо, једном, кад стопа од капитала јако и трајно надмаши стопу раста механички долази до велике

концентрације власништва. У раздобљу од 1914. до 1945. године долази до великог смањења неједнакости богатства, јер је богатство претрпело низ великих шокова због рата и политика које су из рата произашле, што је довело до снажног омера капитал/доходак. У том раздобљу наступају значајне структурне промене јер су уведени значајни порези на капитал и приходе око њега. Хоће ли и 21. век бити век још веће неједнакости него 19. век? У будућности се очекује врло дугорочни пад удела капитала и стопе повратка од капитала, а с друге чињеница да ће, стопа раста, бар у својој економској компоненти, у будућности бити на разини која је осетно виша од екстремно ниске разине у највећем делу људске историје. Илузорно би било замишљати да у структури модерног раста постоје силе конвергенције које природно доводе до смањења неједнакости богатства или до хармоничне стабилизације. Кад се богатство једном покрене, оно расте властитом динамиком и може тако наставити расти декадама због своје величине. Понекад, новац има способност и да се репродуцира сасвим сам. Другим речима, капитал је постао „динамичнији“.

Економска и технолошка рационалност понекад нема никакве везе са демократском рационалношћу. Просветитељство је покренуло прву, а људи су пречесто сматрали да друга нужно следи природно из ње, али реална демократија и социјална правда траже и посебне институције, које нису само институције тржишта, а које се не могу ни једноставно свести на парламентарне и друге формалне демократске институције.

Аутора занима дугорочни развој, често у раздобљима око тридесет година. Прогресивни порез на капитал, Пикети види као погоднији институт како због демократске транспарентности, тако и због збиљске делотворности.

У четвртом поглављу, Пикети напоскон покушава дати неке од одговора како регулисати капитал у 21. веку. Како су у великој мери ратови уништавали прошлост, у 21. веку, се чини да неке неједнакости богатства, за које смо мислили да су остале у прошлости, поново расту до врхунца као и у прошлости, а понекад их чак и надилазе у оквирима нове светске економије, весника великих нада, али и великих неуравнотежености. Може ли се уопште помислити да би у 21. веку капитализам могао бити превазиђен или се морају чекати следећи ратови или светске кризе?

Пикети предлаже као идеалну институцију која би омогућила да се избегне бесконачна спирала неједнакости и предузме надзор над динамиком акумулације, повећање пореза и прогресивни порез на разини целог света. На тај начин превладао би општи интерес над приватним и очувао отвореност економије и снагу конкуренције. Пикети је свестан да је порез на капитал у истин-

ски светском облику утопија, али се ипак нада да је то могуће у Европи. По њему је прогресивни порез на капитал примереније средство на изазове 21. века него прогресивни порез на приход 20. века. Он је производ ратова, колико и демократије. Прогресиван порез на приход је имао кључну улогу у смањењу неједнакости у прошлом веку, али је данас угрожен међународном фискалном конкуренцијом. Тај порез је имао битну улогу у развоју социјалне државе и трансформацији структуре неједнакости у 20. веку, али је и темељни инструмент који ће осигурати њену животност у 21. веку. Он је данас интелектуално и политички угрожен. Без радикалног шока, вероватно је да ће се данашња равнотежа доста дуго наставити. Пионирски идеал друштва још је далеко. Нови свет је нова стара Европа.

Пикети тврди да је улога државе данас већа него што је икад била, али треба створити нове јавне инструменте ако се покаже да данашњи инструменти нису довољни и то наравно на наднационалној разини. (545. стр) С друге стране, повећање пореза омогућава држави да преузме шире социјалне функције, на које се данас троши између трећине и четвртине националног дохотка. Смисао модерне дистрибуције је у томе да се богатство пренесе са богатих на сиромашне, или барем експлицитно на начин да се финансирају јавне службе, нарочито образовање, здравство и пензије.

Прогресивно опорезивање пружа начин ограничења неједнакости коју доноси индустријски капитализам и могућност да се то учини поштујући приватно власништво и силе конкуренције, као релативно либерална метода смањења неједнакости. (578. стр)

Како би се регулисао глобализовани патримонијални капитализам у 21. веку, неопходно је поновно се вратити социјално демократском и порезно-либералном програму прошлог века, идеално у облику светског и прогресивног пореза на капитал у циљу избегавања бесконачне спирале неједнакости. Сам Пикети признаје да главна улога пореза није финансирање социјалне државе, него регулисање капитализма на начин да се избегне неједнакост и регулишу финансије и банковни систем како би се избегла криза. Како би се испунила та улога мора се постићи демократска и финансијска транспарентност. Систем опорезовања требао би бити утемељен на залихи капитала. У том облику порез на капитал је нова замисао, прилагођена глобализованом патримонијалном капитализму 21. века.

Пикети закључује да је један од великих улога будућности развој нових облика власништва и демократског надзора над капиталом. Ипак, граница између јавног и приватног капитала далеко је од јасне. Како би демократија једног дана успела преузети надзор

над капитализмом, мора се кренути од начела да се конкретни облици демократије и капитала тек морају пронаћи.

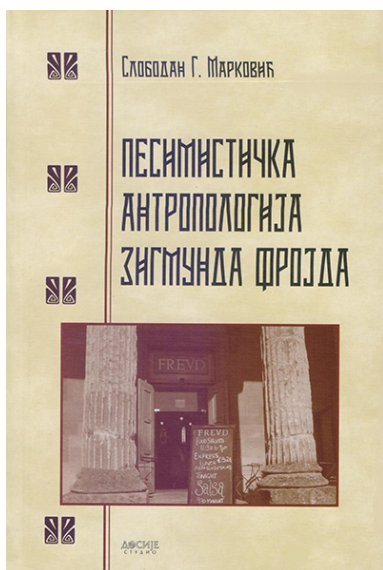
Ипак, Пикети истиче да држава-нација остаје адекватна разина за дубоку модернизацију социјалних и порезних политика, у некој мери и за развој нових облика управљања и заједничког власништва, нечег између јавног и приватног, што је велик изазов за будућност. Али само регионална политичка интеграција омогућује делотворан надзор над глобалним патримонијалним капитализмом у веку који је започео.

Намера аутора књиге је била да сруши наметнути мит о томе да су огромна богатства заслужено стечена. Привредни раст је низак, а принос на капитал је висок и богатство акумулирано у прошлости увећава се брже од темпа раста производње и зарада. Капитал сам себе продукује много брже од производње. На тај начин, Пикети види да прошлост гута будућност. Велика вредност Пикетијеве методе огледа се у његовој критици прекомерне употребе математичких модела у економији који су само изговор за маскирање празнине садржаја. Још је Бранко Хорват истицао да је економија постала најматематизиранија наука после физике. Такав приступ омогућује да се неолибералне претпоставке које у реалности не постоје поједностављују математичким моделирањем како би се омогућило лакше доказивање унапред постављене хипотезе. На тај начин се добивају и „научни докази“ који су и подршка постојећој политици која је усмерена против добробити човека, а усмерена је неограниченом увећању капитала. Због свега тога Пикети предлаже да се економија сагледава као један од сегмента друштвених наука и да се у својим истраживањима повезује са другим друштвеним наукама. Пикети се залаже за проучавање „политичке економије“ јер се тиме наглашава специфичност која се очитује у њеној политичкој, нормативној и моралној сврхи.

Хисторијске поуке су користан покушај да се схвате избори и динамике на почетку овог века. То је и главни циљ ове књиге која би се по речима њеног аутора, морала звати Капитал у освит 21. века, као покушај да се из протеклих векова извуку неке скромне смернице за будућност, без претеране илузије о њиховој стварној корисности, јер историја увек проналази своје властите путеве. Капитал не нестаје, а можда ће у будућности бити још потребнији. Овом књигом то је још и јасније. Аутор не предлаже радикалну промену капиталистичке структуре, већ се само залаже за капитализам са хуманијим и људским лицем тиме што ће богата популација одржавати постојећу структуру.

* Овај рад је примљен 06. августа 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

УДК 159.964.2 Freud S.(049.3)

Предраг Терзић*Институт за политичке
студије, Београд***Слободан Г. Марковић,
Песимистичка
антропологија Зигмунда
Фројда, Досије студио,
Београд, 2014, 287 стр.**

Разматрајући Фројдово поимање људске природе, Слободан Г. Марковић је у књизи објављеној прошле године *Песимистичка антропологија Зигмунда Фројда* настојао да кроз брижљиво вишегодишње истраживање пронађе корене Фројдовога песимизма, одреди његову природу, али и мењајуће појавне облике које је сместио у различите временске периоде Фројдовога делања.

У уводном делу књиге Марковић бројну и обимну литературу о Фројдовом животу и делу, али и о настанку и учењу целокупног психоаналитичког покрета чији је Зигмунд Фројд оснивач, успева да сажме, а затим и ограничи на најбитнија и најутицајнија дела. С обзиром на њихов карактер и тематску одређеност, аутор преглед радова и извора о Фројду дели на следећих пет области: 1. биографије Зигмунда Фројда, 2. аутобиографије, преписке и записнике, 3. сабрана дела, 4. аутобиографије савременика и интелектуалне историје Фројдовога времена, 5. теоријске радове о Фројду (17-33).

У првом поглављу *Песимистичке антропологије* Марковић се задржава на одређењу појма песимизма и врста песимизма. Антрополошки песимизам одређује као схватање у чијем се средишту налази претпоставка да је човек „претежно зло биће, а да је у остварењу својих жеља и хтења претежно несрећно биће.” (36) Сама могућност одређења људске природе као зле, с једне, или пак добре, с друге стране, произилази из прихватања два комплементарна антрополошка става. Док први истиче да човек није проста *tabula rasa* која се попуњава, допуњава или мења током његовог живота, али без постојања било какве „природне”, нефизичке основе, други, осла-

њајући се на први и следећи га, наглашава постојање заједничке човекове природе, истоветне код свих људских бића, без обзира на њихове друштвене различитости.

Фројд сматра да постоји људска природа која је „стална одлика човека” (12), како оног савременог, тако и примитивног, богатог, као и сиромашног, „црног“ и „белог“, старог и младог, урбаног и руралног. Упркос постојању различитих критеријума поделе људи, природних или друштвених свеједно, човек по својој природној основи, или боље речено у својој бити, остаје исти.

Фројдово разумевање људске природе као непроменљиве константе, независне од времена и простора, непосредно се супротставило хегелијанском схватању линеарног напретка људске историје. У то доба у научним круговима доминантно мишљење бива, међутим, оспорено не само Фројдовом теоријом, већ и праксом друштвених сукоба, до тада невиђених ратова и масовних злочина током двадесетог века, који су на најгори могући начин негирали поставку по којој историјска кретања иду неупитним путем друштвеног напретка.

Поред рационалних елемената, у понашању човека велику улогу имају и ирационални, несвесни мотиви, које неретко

није лако уочити, али ни допрети до њиховог порекла и начина настанка. Фројдова теорија и оба светска рата, прва на теоријском, а други на практичном плану, допринели су преиспитивању људске природе. У том смислу, просветитељско проматрање људске природе као суштински добре, а људског ума као рационалног, показало се и историјски потврдило као суштински погрешно. „Када је на крају XX столећа подвучена црта, уочено је да је то било столеће незапамћених несрећа. Још се увек сабирају жртве нацизма и комунизма, две тоталитарне идеологије које су уздрмале свет.“ (9)

Разматрајући Фројдово разумевање песимизма, Слободан Г. Марковић у првом поглављу књиге читаоцима представља и песимизам либералног века, као и у Бечу преовлађујући викторијански морал, а то су све карактеристике времена и места у ком је Зигмунд Фројд започео свој живот и стварање. Поред друштвено-историјских околности, Марковић истиче и друге мотиве који су у различитим периодима Фројдовога стваралаштва утицали на карактер његових дела и научне, али и животне ставове.

У периоду деловања, који Марковић одређује као посредни песимизам (1895-1912), Фројд је издао једну од својих најважнијих, а по свом призна-

њу и најзначајнију, књигу под називом *Тумачење снова*. У *Тумачењу снова* Фројд објашњава да и у сну постоји цензура која, иако мања него у будном стању, „делује и ублажава потиснуте садржаје прве инстанце (несвесно, прим. П. Т.), чиме долази до компромиса.“ (65) Ова књига је изазвала велики утицај како на савременике, тако и на будуће психоаналитичаре. Слободан Г. Марковић примећује „да су Ле Бонова *Психологија гомила* (1895) и Фројдово *Тумачење снова* (1899) део ширег културног тока који означава кризу француског и слом аустријског либерализма.“ (138)

У ово доба у делу „Културни` сексуални морал и модерна неуротичност“ настаје Фројдово одређење културе као репресије нагона, при чему репресија нагона представља основ за стварање неурозе. Према томе, улазак човека у културу представља основ за настанак неуроза (73). „Фројд примећује да је модерна неуротичност – болест која се брзо шири у савременом друштву – производ културног сексуалног морала.“ (73)

Као отворени песимизам Марковић одређује период Фројдовога деловања од 1913. до 1918. године, у коме бива публикована књига *Тотем и табу*, а у ово доба долази и до настанка психоаналитичког покрета. Овај период се, осим његове почетне године, поклапа с вре-

меном трајања Првог светског рата. Почетком 1917. Фројд је објавио текст под називом „Једна потешкоћа на путу психоанализе“ у ком одређује три удараца које је претрпео људски нарцизам. Док Коперников закључак да Земља није центар васионе одређује као космополошки ударац, Дарвинову теорију о животињском пореклу човека означава биолошким ударцем. Као трећи ударац обележава своју психоаналитичку теорију (116-117).

Четврто поглавље књиге обрађује радикални песимизам Зигмунда Фројда, који аутор смешта у доба између 1919. и 1924. године. У том периоду Фројд почиње да разматра ратне неурозе, а књига *С оне стране начела задовољства* представља дело које „уводи Фројда у радикални песимизам“ (129). Слободан Г. Марковић сматра да су на радикализацију песимизма Зигмунда Фројда утицале смрти неколико његових блиских пријатеља, али и кћерке Зофи Халберштат, које су се све догодиле у кратком временском периоду (129). „Изгледа као да је управо стари страх од смрти био дубински мотив за писање овог дела, мотив коме је истраживање ратних неуроза дало само спољашњи подстицај.“ (129)

У 1921. години из штампе излази и Фројдово дело *Психологија масе и анализа ега* у

ком аутор објашњава структуру човекове личности, која се састоји из три дела: делимично несвесног ега који је испуњен „страховима и потчињен трима господарима“, претежно несвесног суперега „у коме је угњеван нагон смрти“ и несвесног ида, који је „потпуно под надзором двају супротстављених нагона.“ (134)

Као фазу културног песимизма Марковић означава период Фројдовога стваралаштва који траје од 1927. до његове смрти, 1939. године. Фројд поновно разматрање тема из културе започиње делом *Будућност једне илузије*, у ком објашњава да „људи осећају незадовољство културом, јер је њу већини наметнула мањина. Да ли је могуће преуређење међуљудских односа које ће смањити незадовољство културом? Ово је питање на које Фројд покушава да одговори у овом делу.“ (145) У последњој фази Фројдовога живота, али и делања, јер Фројд је иако тешко болестан и даље активно стварао, настало је више дела, али, у светлу наступајућих ратних дешавања, посебан значај има преписка с Албертом Ајнштајном, из које Слободан Г. Марковић издваја ову реченицу: **„Коначно, рат изгледа сасвим у складу с природом, има биолошку основу и практично је скоро неизбежан.“** (156)

У шестом поглављу књиге Марковић настоји да утврди утицај европске философије и политичке мисли на Фројда, разматрајући, притом, односе с Фромом, утицај Франца Брентана, Платонове мисли, однос с Ничеом и уплив Шопенхауера (179-197).

Последње, седмо поглавље књиге *Песимистичка антропологија Зигмунда Фројда*, сажима различите Фројдове песимизме показујући да „од главних песимизама који су се појавили у европској историји идеја, од Продика, преко Августина до Шопенхауера, Фројд једино није есхатолошки песимиста.“ (205) Док праксеолошки или песимизам свакодневнице негира могућност досезања среће и трајног задовољства у овом животу, онтолошки песимизам наглашава да се зло налази у основи човекове личности. Етички песимизам полази од могућности човека да слободном вољом бира између добра и зла, при чему се одлучује за зло, а културни песимизам обухвата схватања различитих аутора којима је заједничко предвиђање да ће друштво и цивилизације у којима живе нестати (35-41, 205-215).

У последњем делу књиге Слободан Г. Марковић разматра да ли је Фројд био песимиста или реалиста, либерал или конзервативац, али и анализира че-

тири нивоа сусретања Зигмунда Фројда са смрћу: унутрашњи, породични, терапеутски и културно-историјски (216-222).

Књига Слободана Г. Марковића *Песимистичка антропологија Зигмунда Фројда* представља сажето и веома корисно штиво за све који се занимају за антрополошки песимизам Зигмунда Фројда, али и за целокупно учење и живот оснивача психоаналитичког покрета. Обилује мноштвом извора, анализом Фројдових књига, дела мањег обима, али и преписки, записника. Без сваке сумње, *Песимистичка антропологија* већ сада заузима значајно место у делима о Зигмунду Фројду написаним на српском језику, а, с друге стране, ова књига представља само други том тротомне историје европског песимизма у настајању, из пера Слободана Г. Марковића, „која ће обухватити раздобље од Продика са Кеоса до почетка XXI века.“ (236)

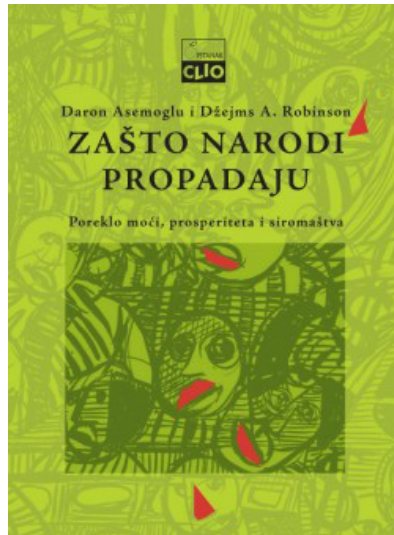
УДК 330.34(100)+316.42(100)(049.3)

Биљана Витковић

*Министарство финансија
Републике Србије, Београд*

**ВАЖНОСТ
УСКЛАЂЕНОГ
ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ
КОМУНИЦИРАЊА
ЗА ДРУШТВЕНИ
ПРОСПЕРИТЕТ**

**Дарон Асемоглу, Џејмс
А. Робинсон, *Зашто
народи пропадају: порекло
моћи, просперитета и
сиромаштва*, КЛИО,
Београд, 2014, 565 стр.**



Зашто народи пропадају: порекло моћи, просперитета и сиромаштва је обимна студија (на скоро шест стотина страни-

ца текста) о великим економским разликама (у дохоцима и животном стандарду) између развијених земаља – попут Сједињених Америчких Држава, Велике Британије и Немачке – и неразвијених, као што су земље у подсахарској Африци, Централној Америци и Јужној Азији. Угледни амерички професори, Дарон Асемоглу и Џејмс А. Робинсон, користећи обиље практичних, сликовитих примера и испуњавајући књигу богатим чињеницама, с видљиве интелектуалне дистанце, објашњавају природу неједнакости у свету – од настанка људског друштва до данас.

Важност овог дела је што темељним, реалним и модерним приступом, методолошком прецизношћу и систематичношћу у излагању, питања богатства и сиромаштва поставља у средиште друштвене расправе у правом тренутку – у време када је глобална финансијска криза већ почела, када јаз између развијених и неразвијених земаља расте све брже и када се све више актуелизује питање дали се у измењеном медијском окружењу (експанзија технологије комуникација) односи моћи преиначавају и како могу променити релације у оквиру карактера и динамике политичких процеса.¹⁾ Тиме би студија

1) „Проблем“ неједнакости индивидуалног и друштвеног благостања је у томе што она често отежава бржи економски развој, јер богати и моћни грчевито држе своје монополске позиције

најпре требала да допринесе научној заснованости разматрања различитих тема из ове сложене области са најдинамичнијим развојем, а потом и да додатно подстакне друштвени активизам: да се у новинама, као и у институтима, на стручним конференцијама и у кулоарима економских институција чешће постављају питања у вези са оправданошћу појединих прихода и огромним разликама које постоје између богатих и сиромашних у већини земаља, укључујући и САД, и између богатих и сиромашних земаља у свету.

Циљ студије је да открије важност улоге коју разлике у доходу и богатству, изобиљу и сиромаштву, играју у нашој свакодневици, као и значај који су имале током историје. Вешто представљени резултати дугогодишњих истраживања аутора изоштравају теоријско-критички увид и чињенично-аргументативну заснованост досадашњих сазнања о овој топици и

(које обичном народу нису доступне) и доминирају политичким процесом. Дажмо реч Мануелу Кастелсу (*Manuel Castells*): „Моћ је много више од комуникације, и комуникација је много више од моћи. Али моћ се заснива на контроли комуникације, исто као што се њој супротстављена моћ заснива на укидању те контроле. А масовна комуникација, комуникација која има потенцијал да допре до свих делова једног друштва, формира се под утицајем односа моћи, она извире из медија и политичких стремљења одређене државе. Моћ комуникације налази се у самом средишту структуре и динамике друштва.“ (Castels, 2014: 23).

рационално усмеравају јавну расправу о проблему социјалне неједнакости и питању на који начин ће живети милијарде грађана света. Такође, у наставку спровођења реформи које ће омогућити напредак у процесу интеграције Србије у Европску унију, од изузетног је значаја јачање друштвене свести о томе да је важно упознати се с проблемима због пораста неједнакости у богатству и моћи.

Централно питање студије је на који начин људи који живе на ивици егзистенције у својој земљи, успевају да поправе свој доходни положај и постану успешни грађани чим емигрирају у другу државу? Асемоглу и Робинсон тврде да одговор треба тражити у различитим институцијама, политичким и економским.

Професор Борис Беговић, рецензент и стручни редактор дела указује на кључне теоријске спознаје аутора: „Први основни налаз је да добре економске институције воде ка просперитету, а лоше ка сиромаштву. И то независно од дејства свих других фактора који, у књизи се то не спори, утичу на привредни раст – одлучујући утицај ипак имају економске институције. А њих, то је други основни налаз књиге, условљавају – штавише, детерминишу – политичке институције, односно политичке одлуке о економским институцијама које се доносе унутар

политичких институција“ (стр. 533). Отуда Асемоглу и Робинсон закључују да је за национални економски успех „неизбежно да карактер економских и политичких институција буде усклађен“ (исто).

Суштина институционалне аргументације аутора је да народи економски просперирају (попут Норвешке) или пропадају (попут Малија) зависно од типа економских и политичких институција: инклузивне (добре) подстичу привредни раст, процес креативне деструкције и покретачке снаге сваког напретка – образовање и технологију, а екстрактивне (лоше односно „израбљивачке“) подривају привредни раст, не доводе до креативне деструкције и ограничавају развој образовања и технолошког напретка. Екстрактивне институције екстракују (извлаче) ресурсе од већине људи у друштву и преусмеравају их привилегованој мањини (владајућа класа).²⁾ Инклузивне институције омогућавају грађанима који немају политичку моћ да се укључе у привредне процесе и увећају свој доходак.

Кључна поента студије огледа се у наглашавању чинилаца који могу имати трансформативну улогу у процесу развоја инклузивних политичких ин-

2) Недемократски систем (комунизам, нацизам) са једном владајућом странком јесте пример екстрактивне институције.

ституција, а то су – медији. Цитирајмо ауторе: „Инклузивне политичке институције омогућавају развој слободних медија, а слободни медији често доносе информације о претњама против инклузивних институција и мобилишу људе у њихову одбрану, као што је био случај у последњој четвртини деветнаестог и првој четвртини двадесетог века када је све већа доминација барона пљачкаша угрожавала суштину инклузивних економских институција у Сједињеним Државама“ (стр. 356). Инклузивне институције стварају снажну тенденцију „да опстају, да одговарају изазовима и да се шире, као што се то догодило у Британији и Сједињеним Државама“ – „процес благотворне спирале“ (исто.). „Нажалост“, наводе аутори, „екстрактивне институције стварају исто тако снажне силе које делују у смеру њиховог опстанка – процес уклете спирале“ (стр. 356–357). Асемоглу и Робинсон закључују: „Оспособљавање друштва у целини тешко се координише и одржава без раширеног обавештења о томе да ли постоје економске или политичке злоупотребе од стране људи на власти“ (стр. 488). „Медији могу такође играти кључну улогу у усмеравању оспособљавања широког сегмента друштва у трајније политичке реформе“ (исто.). „Медији, поготово нови облици засновани на напредовању ин-

формационих и комуникационих технологија, као што су интернет блогови, анонимни чатови, Фејсбук и Твитер, играли су средишњу улогу у иранској опозицији Ахмадинежадовој изборној превари 2009. године и репресији која је уследила“ (исто). Пример сличне средишње улоге медија учача се и у протестима ‘Арапског пролећа’ (исто.).

Становиште аутора је „да је политика далеко изнад географије, природних ресурса и културе“, и да су „слобода“ и институционална симбиоза – кључ друштвеног просперитета. Овај став аутори образлажу пажљиво одабраним историјским сведочанствима (процесима и догађајима који су у фокусу анализе) из периода Римског царства, мајанских градова-држава, средњовековне Венеције, Совјетског Савеза, Латинске Америке, Енглеске, Европе, Сједињених Америчких Држава и Африке, на основу којих покушавају да изграде „нову теорију политичке економије“, применљиву на целокупну историју људског друштва и на овладавање економским силама које воде развоју или сиромаштву у контексту политичких и друштвених односа.

Једно од најважнијих питања друштвених наука и људског постојања – а то је порекло сиромаштва и просперитета – аутори су сагледали у петнаест

поглавља, чији насловни блокови информативно указују на теме које се у њима разматрају и изложене истраживачке налазе.³⁾ Структуру дела, осим по-

- 3) Прво поглавље, „Тако близу, а ипак тако различити: Ногалес у Аризони и Ногалес у Сорони деле исти народ, културу и географију. Зашто је један богат, а други сиромашан?“, друго, „Теорије које не објашњавају стварност: Сиромашне земље нису сиромашне због њихових географија или култура, или зато што њихове вође не знају које би политике обогатиле њихове грађане“, треће, „Остваривање просперитета и стварање сиромаштва: Како су просперитет и сиромаштво одређени подстицајима које стварају институције и како политика одређује какве ће народ институције имати“, четврто, „Мале разлике и кључне скретнице: значај историје – Како се институције мењају кроз политички сукоб и како прошлост обликује садашњост“, пето, „Видео сам како изгледа будућност и она функционише: привредни раст у условима екстрактивних институција – Шта је било заједничко Стаљину, Краљу Шајаму, неолитској револуцији и мањинским градовима-државама и како то објашњава зашто садашњи кинески привредни раст не може потрајати“, шесто, „Удаљавање: Како се институције временом развијају и често полако удаљавају“, седмо, „Прекретница: Како је политичка револуција 1688. променила енглеске институције и довела до индустријске револуције“, осмо, „Не код нас: препреке развоју – Зашто су се политички моћници опирали индустријској револуцији у многим народима“, девето, „Преокретање развоја: Како је европски колонијализам осиромашило многе делове света“, десето, „Ширење просперитета: Како су неки делови света кренули другачијим путевима ка благостању у односу на Британију“, једанаесто, „Благотворна спирала: Како институције које охрабрују просперитет стварају позитивне повратне спреге које заустављају напоре елита да их осујете“, дванаесто, „Уклетта спирала: Како институције које изазивају сиромаштво стварају негативне повратне спреге и опстају“, тринаесто, „Зашто народи пропадају данас: Институције,

менутих поглавља, чини: Предговор – „Зашто су се Египћани окупили на Тргу Тахир да смеће Хоснија Мубарака и зашто је то значајно за наше разумевање узрока благостања и сиромаштва“, Оглед о литератури и изворима, импозантан преглед Библиографије коришћених радова и релевантне нове литературе у којој читаоци који се занимају за одређену област могу пронаћи додатне информације, Захвалнице, Поговор професора Бориса Беговића – „Институције изнад свега“ и исцрпан Индекс имена и кључних појмова као подсетник на позиване ауторе и путоказ за идеје које су у тексту развијене. Садржина књиге је организована тако да читалац лако може одабрати одговарајућу целину или одељак и тако ће простудирати било који аспект разматране теме. Дело је изврсно технички опремљено, садржи прегршт сликовних прилога (изванредних карата, беспрекорних графикана и прикладних фотографија) који илуструју прегледну, одмерену, прецизну, занимљиву, информативну и згуснуту анализу друштвено-историјског контекста сиромаштва као вишедимензионалног феномена и придоносу укупном утиску – представљају

институције, институције“, четрнаесто, „Разбијање калупа: Како је неколицина земаља изменом институција променила своју економску путању“ и петнаесто, „Разумевање просперитета и сиромаштва: Како је свет могао бити другачији и како разумевање тога може објаснити зашто многи покушаји борбе против сиромаштва нису успели“.

право растерећење у тренуцима када строга аргументације и извођења изискују појачан читалачки напор.

Важан научни и друштвени допринос студије *Зашто нареди пропадају: порекло моћи, просперитета и сиромаштва* огледа се у њеном систематском истраживању институционалне основе привредног развоја и значајном указивању на сам институционални развој као кључан фактор узрока богатства или сиромаштва народа. Из изложеног концептуалног оквира аутора произилази да Србија због ратова који су је задесили и транзиционог периода који је довео до велике поларизације и дугорочних последица на економске и политичке институције није успела да у основи реформише своје економске институције тако да постану више инклузивне, што је главни разлог због којег је Србија још увек једна од најсиромашнијих држава у Европи. Начин на који аутори презентују чињенице, језгровит и јасан стил писања, доприносе изузетној читљивости књиге. Посебан осврт Асемоглуа и Робинсона на колонијално порекло савремених институција и њихов приказ нових увида о утицају диктатуре и демократије на привредни раст (утемељених на критичкој анализи промена политичких институција), те препоруке за осетније ублажавање неједнакости и подизање животног стандарда (које не

би захтевале радикалну прераподелу богатства у свету) чине студију незаобилазном како за упућенију, натпросечно образовану јавност тако и за ширу читалачку публику (без предзнања из економске и политичке науке) заинтересовану за разумевање комплексне области институционалног развоја. Књига се сврстава у изузетно уски круг истински значајних дела у светској литератури и важан је додаток теоријском фонду знања српске научне заједнице јер на другачији начин сгледава проблем неједнакости међу нацијама и појединцима у оквиру нације, те политичку трансформацију каква је сиромашном друштву неопходна да би постало богато. Налазима представљеним у књизи ојачава се идејно историјска димензија економских студија, унапређује разумевање економског развоја и целокупне економије. Изнетом аргументацијом и пружањем неких смерница око тога који типови друштава имају више шанси да остваре привредни раст током следећих неколико деценија, дело провоцира на даљу разраду теме и оставља отворен простор за дебат.

ЛИТЕРАТУРА

Kastels, Manuel (2014). *Моћ комуникација*. Београд: Клио.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

На левој страни у заглављу се налази име, средње слово и презиме аутора, звање аутора, назив установе, факултета и седиште. Наслов рада куцати на средини великим словима – Bold (фонт 14). Поднаслови се пишу на средини, великим словима - Bold (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима Bold (фонт 12). Сви текстови на српском језику треба да су куцани ћирилицом. У тексту су италиком (курзивом) истакнуте речи на страном језику. Обим рада не сме бити већи од 1 ауторског табака, (односно 16 страница или 36300 карактера са размаком). Текст треба писати у фонту Times New Roman, величина слова 12, са увученим пасусима и проредом 1,5.

После ових података следи **сажетак** који треба да садржи од 100 до 250 речи. Иза сажетка иду **кључне речи** чији број не може бити већи од 10, док њихова употреба у тексту треба да буде што већа. У **сажетку** треба да стоји предмет анализе, циљ рада, коришћени теоријско-методолошки приступи, резултати, закључак или одређене препоруке. На крају текста, после **литературе**, треба написати **резиме** на енглеском језику чија дужина мора бити око 1/10 дужине чланка, након кога треба да стоје преведене кључне речи. Такође, пре резимеа требало би да стоји наслов на енглеском језику. Аутор би у **резимеу** у структурираном облику требало да истакне најважније резултате и закључке истраживања до којих је дошао у свом раду знатно шире него у сажетку. Текст за часопис не садржи посебан увод и закључак. Ако је рад на енглеском или неком другом језику, сажетак и резиме морају бити на српском језику.

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте су истог фонта као основни текст и треба их куцати са командом Insert – Reference – Footnote, а не намештањем разних оквира, јер једино на тај начин можемо гарантовати, да ће се и у прелому фусноте појавити на добром месту. Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- када се ради о **монографији** фуснота мора садржати: име и презиме аутора, наслов рада у италику, издавач, место, година издања и број стране (на пример: Зоран Аврамовић, *Родомрсци*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 15; Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54);
- када се **ради о чланку**, име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа у италику, издавач, место издавања, број, година излажења и број страница (на пример: Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67);
- када се ради о **зборнику радова**: име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања, број стране (на пример: Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и инсти-*

туционални изазови (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239);

- **извори са Интернета**, који не смеју прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садрже име аутора, наслов чланка у италику, пуну интернет адресу и датум приступа. (на пример: Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013.)
- **архивска грађа**, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894).

Литература треба да се налази на крају рада, испред резимеа, поређана по азбучном реду, са следећим елементима:

- **књиге**: презиме и име аутора, наслов књиге италиком, издавач, место издања, година (на пример: Суботић, Момчило: *Српско питање данас*, Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **зборници**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (на пример: Марковић, Драган, „Демократизација власти и управљања у Србији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **чланак**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (Кнежевић, Милош, „Варка европске хармоније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008);
- **литература са Интернета**, која не сме прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садржи пуну интернет адресу (на пример: <http://sh.wikipedia.org/wiki/Revolucija>).
- **архивска грађа**, мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894),
- литература треба да садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, а посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима.

Рокови за достављање радова су: 20. фебруар, 20. мај, 20. август и 20. новембар.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и **изјаву** да тај рад није раније објављиван, тј. да рад није аутоплагијат или плагијат. Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@spmbeograd.rs

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Главни задатак рецензента је да допринесе очувању високог квалитета који иначе ужива наш часопис. На првом месту треба нагласити да рецензент не сме бити упознат са идентитетом аутора рада и обрнуто, аутор не сме знати идентитет рецензента. Приликом добијања рада сваки рецензент има рок од 20 дана да редакцији достави урађену рецензију. Веома је важно да рецензент буде свестан да је поступак рецензије поверљив, при чему се садржај рецензије не сме откривати трећој страни. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима, зборницима и другим изворима.

Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рад, ако је потребно :

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао / главни и
одговорни уредник Живојин Ђурић. Vol. 1, br.
1/4 (1994) - . - Београд (Светозара Марковића
36) : Институт за политичке студије,
1994 - (Београд: Eseloge d.o.o.). 23 см

Тромесечно. - Има издање на другом
медијуму: Српска политичка мисао (CD-
ROM изд.) = ISSN 1452-318. Има издање на
другом језику; Serbian Political Thought =
ISSN 1450-5460

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао
(Штампано изд.)

COBISS.SR-ID 102782215



1994

СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО

THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

ISSN 0354-5989 UDK 32 година XXII vol. 49. број 3/2015.



9 770354 598003